97-84184-8

Foehr, Eugen

Die rechtfertigung des zweikammersystems

Heidelberg

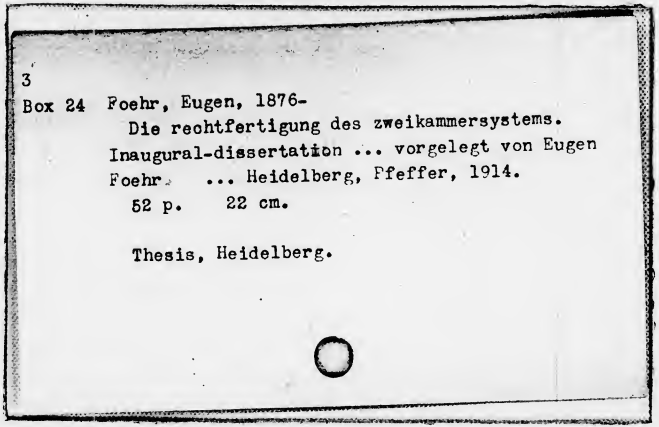
1914

97-84184-8
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



3
Box 24 Foehr, Eugen, 1876-
Die rechtfertigung des zweikammersystems.
Inaugural-dissertation ... vorgelegt von Eugen
Foehr. ... Heidelberg, Pfeffer, 1914.
52 p. 22 cm.

Thesis, Heidelberg.

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 10:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-9-97 INITIALS: PB

TRACKING # : 27676

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

FEB 28 1921 Exchange

Die Rechtfertigung des Zweikammersystems.

3 Box 24

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der hohen philosophischen Fakultät
der Ruprecht-Karls-Universität
zu Heidelberg
vorgelegt von

Eugen Foehr.

Buchdruckerei von Carl Pfeffer · Heidelberg 1914.

Referent:
Prof. Dr. Richard Thoma.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Literatur	5
Einleitung	9
A. Allgemeine Ziele	14
1. Die gute Gesetzgebung	14
2. Die Ordnung und Ruhe im Staate	20
3. Die nationale Tradition	25
B. Besondere Ziele	28
1. Das ständische Prinzip	28
2. Das repräsentative Prinzip	39
3. Das bundesstaatliche Prinzip	44
Anhang: Die ersten Kammern Deutschlands	48

Literaturverzeichnis.

Ancillon, Friedrich von, Ueber Souveränität und Staatsverfassungen, 1815.

— Ueber die Staatswissenschaft, 1820.

Bismarck, Otto von, Gedanken und Erinnerungen, 2 Bde., Stuttgart 1898.

— Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen, herausgegeben von Ernst Kohl, 2 Bde., Stuttgart 1901.

— Reden, herausgegeben von Philipp Stein, 13 Bde., Leipzig.

— Ansprachen, herausgegeben von H. von Poschinger, Stuttgart 1895.

— Reden und Aussprüche zur deutschen Reichsverfassung, zusammengestellt von Ludwig Kuhlenbeck, Berlin 1901.

— Staatsrecht, hersg. von Paul von Roëll und Georg Epstein, Berlin 1903.

Blume, Wilhelm von, Der Parlamentarismus. Im Handbuch der Politik. 1. Band, Berlin 1912.

Bluntschli, J. B., Die Lehre vom modernen Staat.
1. Bd.: Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., Stuttgart 1886.
2. Bd.: Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Stuttgart 1885.
3. Bd.: Politik als Wissenschaft, Stuttgart 1876.

Bornhak, C., Allgemeine Staatslehre, Berlin 1896.

Campe, F. A. von, Die Lehre von den Landständen nach gemeinem deutschen Staatsrechte. 2. Aufl., Lemgo und Detmold 1864.

Constant, Benj., Cours de politique constitutionelle, 2. édition, Paris 1820.

Dahlmann, F. C., Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt. 1. Bd., 2. Aufl. Leipzig 1847.

Delolme, J. L., Constitution de l'Angleterre, Paris 1822.

Esmein, A., Eléments de droit constitutionnel français et comparé. 4. édition, Paris 1906.

Gneist, Rudolf, Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen.

— Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverwaltung oder oder des Selfgouvernements. 2. Aufl., Berlin 1863.

Gumplowicz, L., Allgemeines Staatsrecht, 3. Aufl., Innsbruck 1907.

Haller, K. L. von, Restauration der Staatswissenschaften, 1816.

Haym, R., Die deutsche Nationalversammlung bis zu den Septemberereignissen, Frankfurt a. M. 1848—50.

Helfferich, Karl, Deutschlands Volkswohlstand 1888—1913, Berlin 1913.

Hieber, Johannes, Die württembergische Verfassungsreform von 1906, Stuttgart 1906.

Holtzendorff, Franz von, Die Prinzipien der Politik, Berlin 1869.

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im deutschen Reiche.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1905.

— Besondere Staatslehre. (Ausgewählte Schriften und Reden, 2. Bd. Nr. 42), Berlin 1911.

— Das österreichische Herrenhaus und seine Reform. (Ausgewählte Schriften und Reden, 2. Bd. Nr. 46), Berlin 1911.

— Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung (aus der Festgabe für Laband, 1. Bd. S. 95—128), Tübingen 1908.

— Regierung und Parlament in Deutschland, geschichtliche Entwicklung ihres Verhältnisses (Vorträge der Gehe-Stiftung), Leipzig 1909.

— Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung. Berlin 1906.

Jordan, Erich, Friedrich Wilhelm IV. und der preußische Adel bei Umwandlung der ersten Kammer in das Herrenhaus 1850—54, Berlin 1909.

Konservatives Handbuch, 3. Aufl., Berlin 1898.

Laband, Paul, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. A., Tübingen 1901.

Laboulaye, Eduard, Geschichte der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Deutsche Uebersetzung mit einem Vorwort von J. C. Bluntschli. 3. Band: Die Verfassung der Vereinigten Staaten, Heidelberg 1870.

Lasker, Eduard, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, Leipzig 1874.

Lisching, Theodor, Zur Geschichte der württembergischen Verfassungsreform im Landtag 1901—1906, Tübingen 1906.

Lowell, A. L., Die englische Verfassung. Deutsche Ausgabe von Dr. Heer u. Frhr. v. Richthofen, 2 Bde., Leipzig 1913.

Marriott, J. A. R., Second Chambers. An inductive Study in political science, Oxford 1910.

Mendelssohn-Bartholdy, Albrecht, Die Reform des Oberhauses. Zur Geschichte und Psychologie einer politischen Bewegung im 20. Jahrhundert. (Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart, Bd. 3), Tübingen 1909.

— Ein- oder Zweikammersystem? (Im Handbuch der Politik, 1. Bd. 27. Abschn.) Berlin 1912.

— Zweikammer- oder Zweiparteiensystem? (Zeitschrift für Politik, 4. Bd. 1. Heft), Berlin 1910.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 6. Aufl., bearbeitet von Gerhard Anschütz, Leipzig 1905.

Mill, John Stuart, Betrachtungen über Repräsentativverfassung. Nach der 2. Auflage übersetzt und eingeleitet von F. A. Wille, Zürich 1862.

Mohl, Robert von, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 1. Teil: Das Verfassungsrecht, Tübingen 1829.

— Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Erlangen 1855.

— Politik. (Monographien, 1. Bd.), Tübingen 1862.

Montesquieu, De l'esprit des lois.

Neumann, Friedrich, Freiheitskämpfe, Berlin-Schöneberg 1911.

Noellner, Friedrich, Das monarchische Prinzip und die deutschen Staatsverfassungen der neueren Zeit, Braunschweig 1856.

Redslob, Robert, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912.

Rieker, Karl, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung (aus der Zeitschrift für Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. II, 2), Leipzig 1893.

Rinne, L. v., Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, herausgegeben von Ph. Zorn, 3 Bde.

Rotteck, Karl von, Ideen über Landstände, Karlsruhe 1819.

— Lehrbuch des Vernunftrechtes und der Staatswissenschaften, 2. Bd., 2. Aufl., Stuttgart 1840.

— Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. Begonnen von Joh. Chr. Frhr. v. Aretin, 2. Bd., 2. Abt., Altenburg 1828.

Rousseau, J. J., Ueber den Gesellschaftsvertrag. Uebersetzt von F. H. G. Heusinger, Rousseaus ausgewählte Werke, 6. Bd., Stuttgart.

Schmidt, Richard, Allgemeine Staatslehre, Leipzig 1901/03.

— Die Bedeutung der badischen Verfassungsnovelle vom Jahre 1903 für das deutsche Reich. (Deutsche Juristen-Zeitung, 9. Jahrg. Nr. 5), Berlin 1904.

Seydel, Max von, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, Tübingen 1913

— Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht. (Aus den Annalen des deutschen Reichs), herausgegeben von Karl Krazeisen, München 1913.

Seelig, G., Hamburgisches Staatsrecht.

Stahl, Friedr. Julius, Die Philosophie des Rechts, 4. Aufl. 2. Bd.: Rechts- und Staatslehre, Heidelberg 1870.

— Staatslehre, im Auszug neu herausgegeben, Berlin 1910.

Stoerck, Felix, Handbuch der deutschen Verfassungen, 2. Aufl., bearbeitet von Fr. W. v. Rauchhaupt, München 1913.

Treitschke, Heinrich von, Historische und politische Aufsätze, 3 Bde., Leipzig 1903. Im 3. Bd.: Das konstitutionelle Königtum in Deutschland. Parlamentarische Erfahrungen.

— Politik, 2 Bde., 2. Aufl., Leipzig 1899/1900.

— Zehn Jahre deutscher Kämpfe 1865—1874. Schriften zur Tagespolitik.

Uhland, Ludwig, Keine Adelskammern, 1817.

Waitz, Georg, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862.

Wendt, G., England, seine Geschichte, Verfassung und staatlichen Einrichtungen, 4. Aufl., Leipzig 1912.

Zweig, Egon, Die Lehre vom Pouvoir-Constituant, Tübingen 1909.

Parlaments-Akten.

Badischer Landtag:	2. Kammer. Protokolle 1873/74.
	Regierungsdenkschrift 1899.
	2. Kammer. Sitzungsberichte 1901/02.
	2. Kammer. 2. Beilagenh. Nr. 26a (I) 1903/04.
	2. Kammer. Sitzungsberichte 1903/04.
	1. Kammer. 1903/04. Beilage Nr. 222.
Bayrischer Landtag:	2. Kammer. Stenogr. Berichte 1907/08, 1. Bd.
	2. Kammer. Stenogr. Berichte 1909/10. 7. Bd.
Hessischer Landtag:	2. Kammer. 1908/11. Drucksachen, 3. Bd. Nr. 28.
Sächsischer Landtag:	1. Kammer. 1905/06. Berichte Nr. 110.
	2. Kammer. 1905/06. Verhandlungen, I u. II.
	2. Kammer. 1905/06. Verhandlungen, 2. Bd.
	2. Kammer. 1907/08. Verhandlungen, 1. Bd.
Württemb. Landtag:	2. Kammer. 1904/05. Beilagen Bd. 1 Nr. 152.
	2. Kammer. 1904/05. Protokollband 4.
	1. Kammer. 1904/06. Protokollband 2.
Deutscher Reichstag:	Stenogr. Berichte der 12. Leg.-Per., Sess. 1910/11

Einleitung.

I.

Das Zweikammersystem hat seinen historischen Ursprung in England. Dort trat die örtliche Trennung der privilegierten Stände von den Gemeinen in der zweiten Hälfte des vierzehnten Jahrhunderts ein. Zur gleichen Zeit erlangte auch der Grundsatz Geltung, daß übereinstimmende Beschlüsse der beiden Kammern notwendig seien, um die ganze Körperschaft zu verpflichten. Wenige Jahre später wurde das Steuerbewilligungsrecht der Gemeinen anerkannt und bald darauf entstand die Regel, daß die Kammer der Lords nicht mehr tagen und handeln konnte, wenn nicht gleichzeitig auch die Gemeinen versammelt waren. Mit Ausnahme der kurzen republikanischen Periode unter Cromwell, der das Oberhaus abschaffte, besteht das Zweikammersystem in England ununterbrochen seit fast sechshundert Jahren.[1])

Außerhalb Englands wurde das Zweikammersystem zuerst in den Vereinigten Staaten von Nordamerika durch die Verfassung von 1787 für den Bundeskongreß eingeführt. Dann folgte Frankreich, das die erste Teilung des gesetzgebenden Körpers in der Direktorialverfassung von 1795 vornahm, ein wirkliches Zweikammersystem nach englischem Vorbilde aber erst durch die Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814 erhielt.

Dem Vorbilde Englands, Nordamerikas und Frankreichs haben sich die meisten Kulturvölker angeschlossen. Heute weisen fast alle konstitutionellen Staaten das Zweikammersystem auf, selbst junge demokratische Gemeinwesen, wie Australien und Südamerika haben die Teilung der Legislative einer einzigen Kammer vorgezogen. Nur einige kleinere Staaten bilden eine Ausnahme[2]) von der Regel. Die Verfassung des Deutschen Reiches sieht zwar das Einkammersystem vor, hat aber im Bundesrat einen Faktor der Gesetzgebung geschaffen, der die Aufgabe eines Oberhauses erfüllt.

Die zivilisierte Welt hat sich demnach mit seltener Einmütigkeit zur das Zweikammersystem ausgesprochen. Allein: kein menschliches Werk ist für die Ewigkeit bestimmt, auch das Verfassungsleben der Völker ist dem Wandel der Zeiten unterworfen. Der mächtig anschwellende Strom demokratischer Ideen, der die Gegenwart durchzieht, hat neuerdings wieder die Aufmerksamkeit der politisch

---

[1]) Vergleiche: G. Wendt, England, seine Geschichte, Verfassung und staatlichen Einrichtungen.

[2]) Die kleinen deutschen Bundesstaaten, einige Kantone der Schweiz, Luxemburg, Serbien, Griechenland, Montenegro, Liechtenstein und drei Provinzen Kanadas. Norwegen teilt sein Storthing nur für gewisse Gegenstände in zwei Kammern.

interessierten Bürger auf die staatlichen Institutionen hingelenkt und die öffentliche Meinung insbesondere zur kritischen Prüfung der parlamentarischen Einrichtungen angeregt. Im Mittelpunkte der modernen Verfassungskämpfe steht wie vor hundert Jahren das Zweikammersystem. Es hat überall einen schweren Stand und ist in seinem Mutterlande bereits ernstlich gefährdet.

Der Streit um die Frage: „Eine oder zwei Kammern?" ist aufs neue entbrannt. Noch hält sich zwar die wissenschaftliche Kritik stark im Hintergrunde, aber die politischen Parteien und die Organe ihres Willens: Parlamente, Volksversammlungen, Presse und Parteiliteratur, die in steigendem Maße die Ausbildung des Staatsrechts beeinflussen, betätigen sich um so eifriger im Kampfe für und gegen das Zweikammersystem, für und gegen eine Reform der alten Oberhäuser. Diese Tatsache mag auch die vorliegende Arbeit rechtfertigen. Ihr Ziel ist: die theoretischen Grundlagen des Zweikammersystems auf ihren Wert für die Gegenwart zu prüfen.

II.

Während die Engländer ihr Repräsentativsystem einfach durch die geschichtliche Entwicklung überkommen und ohne festen Plan verwirklicht hatten, mußte auf dem Kontinente erst die Theorie des Zweikammersystems geschaffen werden, ehe sich die Völker für das System selbst begeisterten. Man forschte mit Vernunftgründen nach den Vorteilen, die das Zweikammersystem überall und für alle Zeiten gewähren konnte.[3]) Dem Franzosen Montesquieu war es vorbehalten, aus den Staatseinrichtungen des britischen Inselreiches den rechtsphilosophischen Gedanken herauszuschälen und in seinem berühmten Werke über den „Geist der Gesetze" auf die Betrachtung der englischen Verfassung eine Theorie von ungeheurer Tragweite zu gründen.

Die klassische Rechtfertigung, die Montesquieu dem Zweikammersystem gegeben, lautet:

„In einem Staate gibt es immer Leute, die durch Geburt, Reichtum oder Ehren hervorragen; wären sie mit dem Volke vermengt und hätten sie nur eine Stimme wie die anderen, so wäre die gemeine Freiheit ihre Knechtschaft, und sie hätten kein Interesse, sie zu verteidigen, weil die meisten Beschlüsse gegen sie wären. Ihr Anteil an der Gesetzgebung muß daher ihren anderen Vorzügen im Staate entsprechen: das wird erreicht, wenn sie eine Körperschaft bilden, die das Recht hat, die Unternehmungen des Volkes aufzuhalten, wie das Volk das Recht besitzt, die ihrigen zu hemmen. So soll denn die gesetzgebende Gewalt sowohl der Körperschaft der Adeligen als auch der Körperschaft der Volksvertreter anvertraut sein, die beide ihre eigenen Versammlungen und Beratungen, ihre eigenen Ansichten und Interessen haben." [4])

Die Teilung der gesetzgebenden Gewalt begründet Montesquieu mit der Notwendigkeit, dem Adel einen Anteil an der Gesetzgebung zu sichern, die seiner privilegierten Stellung im Staate entspricht. Im englischen Vorbilde findet diese Rechtfertigung zwar keine Stütze — die zwei Häuser des englischen Parlaments setzten sich schon zur

3) A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, S. 87.

4) Montesquieu, De l'esprit des lois, C. XI, ch. VI.

Zeit Montesquieus nicht mehr aus verschiedenen Elementen des Staates zusammen, sondern vertraten beide die herrschende Klasse —, aber doch hat gerade sie einen außerordentlichen Erfolg gehabt. Mehr noch überzeugte die Lehre Montesquieus von den Aufgaben des Oberhauses, das er zu einem Damm gegen die Demokratisierung der Gesellschaft machte und damit zugleich zu einem „Glied der konstitutionellen Hemmungs- und Gleichgewichtsmittel." In dieser Gestalt wurde das Oberhaus von der konstitutionellen Theorie übernommen[5]) und auch in Staaten eingeführt, die keine Aristokratie hatten.

Als die wichtigste Folge der Lehre Montesquieus verzeichnet Mohl die Tatsache, daß lange Zeit hindurch der konstitutionelle Staat im Sinne Montesquieus aufgefaßt und in diesem Sinne dann auch der Inhalt vielfacher Grundgesetze für wirkliche Staaten entworfen wurde: „Es darf wohl angenommen werden, daß ohne das große Ansehen seines Namens der Gedanke des konstitutionellen Staates lange nicht in dem Umfange und in so maßgebenden Kreisen Wurzel gefaßt hätte. Und wenn dann nun auch unzweifelhaft die Ausführung der Auffassung Montesquieus bedeutende Nachteile gehabt, namentlich falsche Bildungen der volksvertretenden Versammlungen und alle schlimmen Folgen derselben veranlaßt hat, so überwiegt denn doch das Gute, welches durch die Versuche zur Sicherstellung der Untertanenrechte überhaupt erzielt worden ist" [6]).

Der praktische Erfolg der Theorie Montesquieus bestand darin, daß sie den Völkern ermöglichte, das Zweikammersystem auch ohne die politischen und sozialen Grundlagen Englands zu übernehmen, es ihren eigenen Rechtsgedanken anzupassen und ihren besonderen Zwecken dienstbar zu machen. Das ist im Laufe eines Jahrhunderts geschehen, und zwar mit dem Ergebnis, daß sich die Staaten, obschon sie dem englischen Repräsentativsystem nicht nur die äußere Form, sondern auch manches innere Merkmal entlehnten, immer mehr von ihrem ursprünglichen Vorbilde entfernten. Von den heutigen Oberhäusern gleicht keines dem Hause der Lords, sind kaum zwei einander ähnlich.

III.

In seiner Begründung des Zweikammersystems stellt Montesquieu ein doppeltes Prinzip auf: ein politisches, indem er die Notwendigkeit einer hemmenden Schranke behauptet: ein soziales, indem er für die hervorragenden Elemente des Staates ein besonderes Recht verlangt. Und er verfolgt damit einen doppelten Zweck: einen politischen, indem er von der Teilung der Legislative die relativ beste Gesetzgebung und die Sicherheit des Staates erwartet; einen sozialen, indem er durch die Trennung der beiden Gruppen die Nation nach zwei verschiedenen Seiten repräsentieren und die meliores vor der Willkür der majores schützen will.

Auf die Begründung Montesquieus führen so ziemlich alle Arten von Rechtfertigung des Zweikammersystems zurück. Man mag die Teilung der Legislative aus den verschiedensten Gründen fordern: immer werden Ausgang und Ziel politischer oder sozialer Natur sein, immer werden die Aufgaben des Systems die gleichen sein wie

5) G. Jellinek, Besondere Staatslehre, S. 184/185.

6) Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, I, S. 275.

bei Montesquieu: zu erhalten oder zu vervollkommnen oder beides zugleich.

Das Erhaltungsprinzip und das Vervollkommnungsprinzip sind die beiden Pole, um die sich die ganze Rechtfertigung des Zweikammersystems dreht. Je nachdem sie einzeln oder zusammen die Grundlage bilden, ergeben sich die Funktionen und die Konstruktionen der Kammern. Das Erhaltungsprinzip läßt sich allerdings nicht gut ohne das Vervollkommnungsprinzip denken, denn es liegt im Wesen der Teilung, daß sie doppelte Beratung, also auch möglichst gute Beschlüsse bezweckt. Dagegen kann das Vervollkommnungsprinzip allein das Ziel der geteilten Legislative bestimmen. In diesem Falle werden die zwei Kammern vielfach aus den gleichen Elementen gebildet. Treffen aber die beiden Prinzipien zusammen, so muß die Konstruktion der Kammern verschieden sein, denn der erhaltende Beruf kann nur von Gegensätzen ausgehen. Dann wirkt in der einen Kammer der Geist des Fortschritts, in der andern der Geist der Ueberlieferung. Vereinigen sich Fortschritt und Ueberlieferung, so ist anzunehmen, daß das Ergebnis ein vernünftiges Erhalten oder Verbessern sein wird.

Im Rahmen des Erhaltungs- und des Vervollkommnungsprinzipes wird das Zweikammersystem auf verschiedene Arten gerechtfertigt. Sie richten sich selbst wieder nach verschiedenen Gesichtspunkten: nach der Bildung des Oberhauses oder des Unterhauses oder beider Kammern zusammen. Es gibt unbedingte und bedingte Anhänger, unbedingte und bedingte Gegner der geteilten Legislative. Die einen wollen sie nur mit oder nur ohne Adelshaus, die anderen nur mit oder nur ohne freies Wahlrecht, wieder andere nehmen oder verwerfen sie in jeder Gestalt. So hat jede Art der Rechtfertigung ein doppeltes, oft ein mehrfaches Gesicht, und es ist nicht leicht, das Chaos zu ordnen.

Die meisten Schriftsteller haben daher auf jede Einteilung verzichtet und reihen einfach Art an Art. Einige haben aber doch den Versuch gemacht, die zahlreichen Arten zusammenzufassen und sie in Gruppen zu sondern. Robert Redslob geht von den Theorien aus und teilt sie in solche politischen und solche staatsphilosophischen Charakters.[7]) Egon Zweig betrachtet die Formen der Oberhäuser und stellt einen älteren und einen neueren Typus fest.[8]) Auf demselben Wege findet Georg Jellinek zwei Typen von ersten Kammern: Oberhaus oder Herrenhaus und Senat.[9]) A. Esmein untersucht, ob die Teilung der gesetzgebenden Gewalt Sonderinteressen verfolgt oder ob sie den allgemeinen Nutzen bezweckt. Auf diese Weise ergeben sich zwei Gruppen, von denen jede ein geschlossenes Ganzes bildet.[10])

Wir wollen einen ähnlichen Weg gehen, indem wir die verschiedenen Ziele des Zweikammersystems ins Auge fassen und sie so ordnen, daß der eine Teil die allgemeinen, der andere die besonderen enthält. In die erste Gruppe gehören diejenigen Arten von Rechtfertigung, die lediglich auf die Teilung der Legislative abzielen; in die zweite Gruppe gehören solche Arten, die durch die Teilung bestimmte Formen von Oberhäusern gestalten wollen.

---

7) R. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, S. 177 ff.

8) E. Zweig, Die Lehre vom Pouvoir Constituant, S. 467/458.

9) G. Jellinek, S. 188 ff.

10) A. Esmein, S. 90—99.

Bei den allgemeinen Zielen hat die Teilung des gesetzgebenden Körpers primäre und die Zusammensetzung des Oberhauses sekundäre Bedeutung. Bei den besonderen Zielen ist es umgekehrt.

Bei den allgemeinen Zielen handelt es sich um die am meisten bekannten Gründe, die das Zweikammersystem rechtfertigen sollen. Wir fassen sie in drei Gruppen zusammen, wonach sie erstreben: die gute Gesetzgebung zu verbürgen, die Ordnung und Ruhe im Staate zu sichern und die nationale Tradition zu erhalten. Bei den besonderen Zielen unterscheiden wir drei Prinzipien: das ständische, das repräsentative und das bundesstaatliche. Das erste stellt die ältere, das zweite die neuere Form dar; das dritte geht von den staatlichen Bestandteilen eines zusammengesetzten Staates aus.

Allgemeine Ziele.

I.

Die gute Gesetzgebung.

Montesquieu sah in der Teilung der Legislative die notwendige Gewähr für eine gute Gesetzgebung. Sein hervorragender Schüler Delolme ist auf diesen Gedanken näher eingegangen und hat ihn durch praktische Beispiele seinen Zeitgenossen erläutert.[1] Schon in der französischen Nationalversammlung von 1789 ward die Bedeutung der Lehre Montesquieus für die legislatorische Arbeit erkannt. Dort haben die Anhänger des dualistischen Systems zu seinen Gunsten angeführt:

Die Teilung der gesetzgebenden Gewalt verhindert übereilte, unbedachte Beschlüsse; sie verhindert, daß das Parlament sich durch äußere Einflüsse, besonders durch die Machenschaften der Minister gewinnen läßt oder daß es in der Hitze des Gefechts durch machtvolle Beredsamkeit zu verhängnisvollen Irrtümern verleitet wird. Zwei Kammern haben nicht die gleichen Leidenschaften, sind nicht zu den gleichen Verirrungen geneigt. Zwei Kammern werden vereint eine starke Autorität besitzen. Eine einzige Kammer wird es oft nicht wagen, allein dem Sturm der öffentlichen Meinung zu widerstehen. Die erste Kammer wird eine größere Sorgfalt anwenden, wenn ihre Entscheidungen durch eine zweite Kammer überprüft werden sollen. Die zweite Kammer wird Zeit haben, die Irrtümer der ersten Kammer und ihre Gründe zu erkennen; sie wird sich im voraus gegen das falsche Urteil ihrer Vorgängerin zur Wehr setzen, besonders wenn sie das Prinzip dieses Irrtums erkannt hat. Sie wird ihre Genehmigung einem Beschluß nicht versagen können, der die Gerechtigkeit und die öffentliche Meinung für sich hat. Sie wird umgekehrt ihre Zustimmung einem Beschluß versagen müssen, gegen den sich die Stimme der Gerechtigkeit, die Stimme des Volkes erhebt. Ist die Frage zweifelhaft, so wird die Meinungsverschiedenheit der Kammern zu einer neuen Prüfung und einer neuen Diskussion führen. Und wenn auch einmal ungerechtfertigter Weise ein Entwurf abgelehnt wird, so muß man sich doch immer sagen, nachdem die Verfassung einmal fest gegründet ist: Lieber ein gutes Gesetz zu wenig als ein schlechtes Gesetz zu viel. Und man wird auf diese Weise zu dem letzten Grad der Vollkommenheit gelangen, den menschliche Einrichtungen überhaupt erstreben können.[2]

1) Delolme, Constitution d'Angleterre, I. II.

2) R. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung v. 1789, S. 177/178.

Alle diese Gründe werden seit den Beratungen der Konstituante immer wieder ins Treffen geführt, wenn man die Teilung der Legislative als Gewähr für eine gute Gesetzgebung verlangt. Sie sind zum eisernen Bestandteil der theoretischen Rechtfertigung des Zweikammersystems geworden und beherrschen auch die deutsche Literatur.[3] Gründlichkeit und Umsicht der Beratung, Reife und Sicherheit der Beschlüsse, soziale Unabhängigkeit und politische Einsicht eines Teiles des Parlaments werden als die Vorteile bezeichnet, die das Zweikammersystem verbürgen soll. Sie beruhen zum Teil auf dem Hemmungsprinzip, indem übereilte Beschlüsse verhindert, zum Teil auf dem Vervollkommnungsprinzip, indem sorgfältige und vielseitige Beratungen erzwungen werden. Obwohl die Konstituante sich der Berechtigung dieser Gründe nicht verschloß, hielt sie es doch für unmöglich, die Legislative zwei Kammern zu übertragen. Das wichtigste Hindernis war die Lehre vom Gemeinwillen, die Rousseau in seinem contract social aufgestellt hat. Rousseau behauptet nämlich, daß nur der allgemeine Wille die Kräfte des Staates nach dem Zwecke seiner Einsetzung: der gemeinsamen Wohlfahrt in Bewegung setzen könne und daß der allgemeine Wille unvertretbar, unteilbar, unveräußerlich und immer gerecht sei.[4] Demgemäß hat man in der französischen Nationalversammlung von 1789 so argumentiert: „Die Vernunft sagt uns, daß die gesetzgebende Körperschaft eine Einheit bilden soll, wie die Nation, die sie vertritt, eine Einheit ist. Das Parlament ist eingerichtet, um den Gemeinwillen zu bilden, zu sammeln und zu verkünden. Dieser Wille ist eine Einheit. Er ist unteilbar. Es ist daher inkonsequent, die gesetzgebende Körperschaft in zwei Teile zu spalten, um einen einheitlichen Willen zu gewinnen."[5]

Die Auffassung Rousseaus und der Konstituante ist auch von deutschen Theoretikern übernommen worden und hat in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts in Karl von Rotteck einen entschiedenen Verteidiger gefunden. Er verwirft das Zweikammersystem, weil nach seiner Ansicht[6] die echte Volkspräsentation ebenso wie das Volk nur als Einheit gedacht werden kann, jede Spaltung also eine Aufhebung des vernunftrechtlichen Verhältnisses ist, eine Verdrängung der Natur durch Künstelei, eine Verwandlung des Landtags in eine politische Maschinerie: „Die konstitutionelle Monarchie kennt nur ein Volk (nämlich die Gesamtheit aller Unterianen), also auch nur einen Ausschuß desselben."[7] Rotteck denkt dabei freilich zunächst an eine Adelskammer; aber er fordert die Einheit der Ständeversammlung auch aus allgemeinen Prinzipien: „So wie die National-Versammlung ursprünglich und natürlich nur eine ist, also auch die Versammlung ihres Ausschusses, also des Landtages." Nach seiner Ansicht steht die geteilte Legislative „im Widerstreit mit dem, was der wesentliche Charakter der Landstände ist: natürliches Organ des Gesamtwillens."[8]

3) R. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, I, S. 488. — Derselbe, Politik, S. 27. — Dahlmann, Politik, I, S. 132. — G. Waitz, Grundzüge der Politik, S. 58. — J. C. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 61. — F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts, I, 2, S. 432.

4) J. J. Rousseau, Ueber den Gesellschaftsvertrag, S. 26—31.

5) R. Redslob, S. 180.

6) K. v. Rotteck, Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften, S. 273.

7) K. v. Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, S. 198.

8) K. v. Rotteck, Ideen über Landstände, S. 64.

Diese Ideen sind zur Grundlage für die Rechtfertigung des Einkammersystems geworden und spiegeln sich auch heute noch in den Programmen der radikalen Parteien wieder.[9] Es wird dabei jedoch übersehen, daß der Gemeinwille nicht in den Beratungen, sondern nur in den Beschlüssen des Parlamentes zum Ausdruck kommt. Bei der Beratung des Gesetzes gibt es allerdings in der Regel eine Mehrheit von Meinungen, von denen nicht jede als der Gemeinwille gelten kann. Der Beschluß dagegen, der durch die teilweise Aufopferung der Einzelwillen erzielt wird, bildet stets eine Einheit, mag er von einer oder von zwei Kammern gefaßt sein. Im modernen Repräsentativstaat gilt die grundlegende Ansicht, daß die Mitglieder des Parlaments die Volksgesamtheit repräsentieren.[10] Daraus folgt, daß die Beschlüsse der Legislative den Willen des gesamten Volkes darstellen. Vom einheitlichen Volkswillen kann jedoch nur im juristischen, nicht im sozialen Sinne gesprochen werden.

Im sozialen Sinne gibt es keinen einheitlichen Volkswillen, denn das sozial gegliederte Volk hat verschiedene Willen, niemals einen Gesamtwillen. Es stellt sich, wie Dahlmann sagt, „selber deutlich in der Form verschiedener Berufe dar, die, wie frei sie auch vor den Einzelnen erwählt sein mögen, doch wieder Stände von entschiedener Lebensrichtung bilden. Als gleichartige Masse zeigt sich das Volk bloß im berufslosen Pöbel."[11] Die Berufe, die Stände sind es, die die verschiedenartigen Interessen und Anschauungen im Volke hervorrufen und eine geschlossene Willensbildung hindern. Kein Parlamentsbeschluß kann vom sozialen Standpunkte aus den einheitlichen Volkswillen hervorbringen; im günstigsten Falle ist ein starker Mehrheitswille das Ergebnis.

Der einheitliche Volkswille ist ein juristischer Begriff, den das Staatsrecht geschaffen hat, weil es im konstitutionellen Staate auf diese Fiktion nicht verzichten kann. Nur auf dem Wege juristischer Erkenntnis ist es möglich, den einheitlichen Volkswillen festzustellen. Er wird gefunden in den Beschlüssen des Parlaments und ist selbst dann gegeben, wenn diese Beschlüsse dem Mehrheitswillen des Volkes widersprechen. Juristisch müssen auch solche Beschlüsse, wie Jellinek hervorhebt, als der Wille des einheitlichen Volkes erkannt werden: „Auch der dem Ideal nicht entsprechende Staatswille bleibt trotzdem Staatswille. Gäbe man in seiner Erfassung statt juristischer sozialer Betrachtungsweise Raum, so wäre es mit dem Staatsrecht überhaupt bald zu Ende und subjektive Willkür träte an die Stelle der Erkenntnis des Rechtlichen."[12]

Nach der modernen Auffassung ist beim Zweikammersystem der zur Einheit vereinigte, aber getrennt gefaßte Wille von erster und zweiter Kammer der Wille des Parlaments, also auch der Wille des Volkes, das im Parlamente staatlich organisiert ist.[13] Wenn der einheitliche Volkswille, wie wir gesehen haben, überhaupt nur juristisch zu begreifen und staatsrechtlich in jedem legalen Parlamentsbeschluß zu erblicken ist, so kann die Lehre vom Gemeinwillen kein Hindernis für die Teilung der Legislative sein.

Der Politiker darf sich jedoch mit der juristischen Feststellung des Volkswillens nicht begnügen; er muß ihn auch nach seiner

9) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 205.
10) ebenda, S. 560.
11) F. C. Dahlmann, Politik, I, S. 131.
12) G. Jellinek, S. 565.
13) ebenda.

sozialen Seite beachten und vor allem die politischen Wirkungen des „einheitlichen Volkswillens im Rechtssinn" voraussehen und berücksichtigen. Seine Aufgabe ist es, die parlamentarischen Einrichtungen so zu treffen, daß die Beschlüsse der Legislative aller Voraussicht nach den geläuterten Volkswillen darstellen werden, das heißt: denjenigen Willen, der sich nach reiflicher Ueberlegung und gerechter Abwägung aus der Summe der Einzelwillen als die Richtschnur für das Wohl der Gesamtheit ergibt.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird nun das Zweikammersystem empfohlen. Es ist als ein Läuterungsprozeß gedacht, der durch doppelte Befragung des Volkes in zwei verschiedenen Kollegien den Volkswillen so klar und sicher wie möglich herausarbeiten soll. Die Absicht, die dann mit der Teilung des Parlaments verbunden ist, begründet A. Esmein so: „Um weise, ernst vorbereitete und nach wissenschaftlichen Grundsätzen abgefaßte Gesetze zu erhalten, überträgt die Nation ihren erwählten Vertretern das Recht einer völlig freien Gesetzgebung für sie und in ihrem Namen. Da aber die Ausübung dieses wichtigen Rechtes durch die Vertreter Irrtümer und Mißbräuche mit sich bringen kann, vertraut die Nation die gesetzgebende Gewalt nicht einer einheitlichen Versammlung an, sondern zwei Körperschaften, deren einträchtiger Wille für die Schaffung eines Gesetzes nötig ist, und die sich folglich gegenseitig überwachen. Wenn die notwendige, aber schwer zu erreichende Uebereinstimmung unter ihnen erzielt ist, wird es nahezu sicher sein, daß das Gesetz gerecht, nützlich und der durchschnittlichen Absicht des Landes entsprechend ist, das heißt, daß darin der Wille der Nation seinen Ausdruck findet. Es gibt kein vernunftgemäßeres System, und die möglichen Widersprüche der beiden Versammlungen erscheinen nur als das Probieren bei einer schweren Arbeit."[14]

Soll der Gemeinwille im Rechtssinn zugleich den geläuterten Volkswillen im sozialen Sinne darstellen, dann hängt die Rechtfertigung der ungeteilten wie der geteilten Legislative ausschließlich von der Zusammensetzung des Parlaments ab. Dann zeigt sich aber auch der große Unterschied zwischen der Lehre Rousseaus und der Theorie Rottecks.

Auf den ersten Blick hat die Theorie von der „echten" Volksrepräsentation, die keine Spaltung zuläßt, etwas ungemein bestechendes. Auch Bluntschli, der ein Anhänger des Zweikammersystems ist, gibt zu: „Eine Kammer scheint einfacher und der Einheit des Volkes entsprechender. Zwar stellt auch sie für sich allein nicht das ganze Volk dar, denn zu diesem gehört notwendig auch das Haupt, der Regent. Aber sie stellt doch das übrige Volk außer dem Haupte, gleichsam den Leib des Körpers dar, und auch der erscheint als Einheit."[15] Allein das schöne Bild trügt, denn das Volk ist kein festgefügter Leib, bildet niemals in sozialer, selten in konfessioneller und häufig nicht einmal in nationaler Hinsicht eine Einheit. Zahlreiche Wünsche und Meinungen ringen in dem bunten sozialen Gefüge der Volksgemeinschaft um Gleichberechtigung. Sie streben vielfach auseinander und werden nur durch den Staatsgedanken zusammengehalten, der im Gesetze seinen Ausdruck findet. Entscheidet im Parlamente der einfache Mehrheitswille der unterschiedslosen Volks-

14) A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, S. 98.
15) J. C. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 565.

masse, so besteht die Gefahr, daß der Wille weiter, für den Staat vielleicht sehr wichtiger Volkskreise unbeachtet bleibt und die berechtigten Interessen großer Minderheiten unterdrückt werden.

Der Mehrheitswille ist zudem eine Größe von schwankendem Gleichgewicht. Auch im sozialen Sinne gibt es so etwas wie einen Volkswillen, der alles umfaßt, was sich dauernd in den Anschauungen des Volkes durchgesetzt hat. Er kann zeitweise durch politische Leidenschaften niedergehalten werden, aber es muß möglich sein, ihn auch in solchen Zeiten geltend zu machen. „Völker wie einzelne Menschen haben zweierlei Willen", sagt Laboulaye: „den Willen des Augenblicks und den Willen des folgenden Tags, das heißt der Vernunft. Es muß daher den Völkern wie den Menschen Zeit zur Ueberlegung gelassen werden, und diese Zeit kann ihnen nur durch eine mehrfache Diskussion gegeben werden."[16] Es kommt jedoch nicht so sehr auf die mehrfache Diskussion als vielmehr auch darauf an, daß sie von verschieden gearteten Menschen geführt werde, von denen ein großer Teil unabhängig von der Tagesmeinung und daher im Stande ist, den dauernden Volkswillen zu vertreten.

Von diesen Gesichtspunkten aus lassen sich die Anhänger des Einkammersystems in zwei Gruppen teilen: in eine radikale und in eine gemäßigte. Der ersten erscheint das Volk nur als ein nun erischer Begriff, die zweite berücksichtigt auch seine qualitativen und sozialen Unterschiede.

Nach Rousseau ist zur Allgemeinheit des Willens nicht immer nötig, daß er ein einstimmiger sei; nötig ist aber, daß alle Stimmen gezählt werden; jede förmliche Ausschließung vernichtet die Allgemeinheit[17] So will es die radikale Doktrin. Sie verlangt das Einkammersystem mit dem freiesten Wahlrecht und lehnt jede Einschränkung der Volksgleichheit ab. Eine einzige Kammer, die aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht hervorgeht, bietet den Minoritäten keinen sicheren Schutz, der Tradition keinen festen Halt, ist mehr dem Einfluß der Leidenschaft als dem der Vernunft ausgesetzt, macht die Quantität zur Herrin über die Qualität. Sie wird zum mindesten sehr häufig nur einen Mehrheitswillen, selten den geläuterten Volkswillen erzeugen, wenn ihr der notwendige Regulator, das vermittelnde und ausgleichende Element fehlt.

Der Regulator für die Volkskammer kann zunächst im Volke selbst gefunden werden. In manchen Fällen mag das Referendum, das als Allheilmittel gegen die Schäden des Einkammersystems angepriesen wird, seine Schuldigkeit tun, weil es dem Volke Gelegenheit bietet, den Willen seiner Abgeordneten zu korrigieren. Es sind jedoch zahlreiche Möglichkeiten denkbar, wo auch dieses Mittel versagen muß, weil eben die bessere Einsicht nicht allzu oft bei der größeren Zahl ist. Als sicherer Regulator könnte eine starke und gerechte Regierung erscheinen. Aber es gibt schwache und ungerechte Regierungen und solche, die ganz vom Parlamente abhängen oder vielleicht gerade in dem Zeitpunkte abtreten, wo Gefahr besteht, daß der „Wille des folgenden Tags" durch den „Willen des Augenblicks" verhindert werde.

Neben den Garantien, die in der Regierung und in der Volksabstimmung für die parlamentarische Läuterung des Volkswillens

[16] E. Laboulaye, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, III, S. 368.

[17] J. J. Rousseau, S. 27.

bis zu einem gewissen Grade zweifellos vorhanden sind, kann das Parlament nur in sich selbst einen brauchbaren Regulator finden. Er wird in der ungeteilten Körperschaft durch die Beschränkung oder Abstufung des Wahlrechts gewonnen, wie sie der gemäßigten Richtung der Anhänger des Einkammersystems vorschwebt.

Während nach der Lehre von Rousseau jede förmliche Ausschließung vom Wahlrecht die Allgemeinheit des Volkswillens vernichtet, stellt Karl von Rotteck den Satz auf: „Ueberall wird nötig sein, um der Ochlokratie zu begegnen, die ganz Vermögenslosen — als welche nicht selbständig, also nicht frei in der Stimmung sind, und keine Bürgschaft für ihre Anhänglichkeit ans Gesamtinteresse geben — von den Wahlen, d. h. von dem aktiven Wahlrecht auszuschließen." Denn sie sind „keine Aktionärs des Staates, sondern bloß dessen Schützlinge."[18] Rotteck lehnt also die Teilung des Parlaments ab, weil sie nach seiner Ansicht gegen die Lehre vom Gemeinwillen verstößt, sündigt aber dann selbst gegen diese Lehre, indem er die Allgemeinheit des Volkswillens durch Ausschluß der Vermögenslosen zerstört. Nach der Theorie Rousseaus wird wenigstens ein Mehrheitswille erzeugt, nach der Theorie Rottecks sehr wahrscheinlich nur ein Minderheitswille; den geläuterten Volkswillen bringt keine von beiden hervor. Dagegen läßt sich sehr wohl ein Einkammersystem denken, das zwar an dem allgemeinen Wahlrecht festhält, es aber so abstuft, daß die Nachteile des gleichen Wahlrechts vermieden werden. Dann kann auch die einzige Kammer in sich den Regulator bilden, der notwendig ist, um die Beschlüsse des Parlaments als den geläuterten Volkswillen im sozialen Sinne erscheinen zu lassen.

Die zweite Möglichkeit, im Parlamente selbst ein vermittelndes und ausgleichendes Element zu schaffen, liegt in der Einrichtung einer zweiten Kammer. Aber auch das Zweikammersystem kann der Aufgabe, die Minderheiten zu schützen und den dauernden Volkswillen zu erhalten, nur unter der Voraussetzung gerecht werden, daß Ober- und Unterhaus sich gegenseitig ergänzen und zusammen ein getreues Bild des sozial gegliederten Volkes geben. Die Teilung der Legislative erscheint bei rasch wechselndem und häufig schwachem Regierungssystem als notwendig, in Staaten mit sicheren und starken Regierungsverhältnissen als nützlich, wenn das Unterhaus aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht hervorgeht. Sie ist aber überflüssig, wenn die geistig und wirtschaftlich führenden Minoritäten schon in der Volkskammer genügend berücksichtigt sind oder das Oberhaus nach seiner Zusammensetzung gar nicht im Stande ist, den im Wahlrecht benachteiligten Volkskreisen ausreichenden Schutz zu gewähren oder den qualitativ hervorragenden Minoritäten einen Ersatz für den Verlust an Einfluß im Unterhause zu bieten.

Nach denselben Gesichtspunkten ist auch der weitere Einwand zu beurteilen, der gegen das Zweikammersystem als Bürgschaft einer guten Gesetzgebung erhoben wird, nämlich der Vorwurf, daß es den Fortschritt hindere. Es kommt hier ganz auf den politischen Standpunkt des Beobachters an. Der Fortschritt ist ein subjektiver Begriff, der in der Politik verschieden bewertet wird, je nachdem sie von radikalen, gemäßigten oder reaktionären Grundsätzen ausgeht. Der radikale Politiker sieht in jedem Hindernis, das sich der Verwirklichung seiner Ideen entgegenstellt, einen Hemmschuh des Fort-

[18] K. v. Rotteck, Ideen über Landstände, S. 80.

schnitts, also auch im Zweikammersystem, bei dem nicht ausschließlich der Mehrheitswille, sondern auch der berechtigte Wille wichtiger Minderheiten zum Worte kommen soll. Umgekehrt erscheint dem konservativen Politiker das Zweikammersystem als ein Schutz für diejenigen Werte, auf deren Erhaltung er bedacht ist. Der gemäßigte Politiker, der zwischen beiden steht, erhofft von der geteilten Legislative Erhaltung und Fortschritt zugleich. In der Auffassung des ersten kann nur das Einkammersystem, in der Auffassung des zweiten und dritten nur das Zweikammersystem die gute Gesetzgebung verbürgen. Alle drei aber haben dabei noch ein besonderes System im Auge, denn es kommt ihnen nicht nur auf die Zahl, sondern fast mehr auf die Einrichtung der Kammern an.

Ein mehr mechanischer Einwand gegen das Zweikammersystem ist die Behauptung, daß es die Gesetzgebung übermäßig verlangsame. An und für sich ist ja die Tatsache, daß sich bei zwei Kammern die legislatorische Arbeit oft recht lange hinzieht, unbestreitbar. Wenn man aber, meint Esmein, den Nachteil in der Nähe betrachtet, verliert er viel an Bedeutung und verwandelt sich beinahe in eine Wohltat: „Was einem Volke wirklich frommt, ist nicht, viele Gesetze zu haben, sondern gute. Die allzu häufigen Aenderungen in der Gesetzgebung erscheinen selbst dann, wenn sie durch die Vernunft gerechtfertigt werden, mehr als Nachteile denn als Vorteile. Die Interessen der Gesellschaft bedürfen einer hinreichenden Sicherheit, die nur durch eine gewisse Beständigkeit der Gesetzgebung verbürgt werden kann.“[19] Da der gesetzgebende Körper die dauerhaften Verhältnisse der Nation zu ordnen, nicht momentane Bedürfnisse zu besorgen hat, so sind für ihn, sagt Bluntschli, rasche Entschlüsse weder nötig noch wünschenswert.[20] Der Fortschritt wird jedenfalls durch eine rasche Gesetzgebung allein noch nicht verbürgt, denn sie kann sich auch gegen ihn wenden.

Im Interesse der Allgemeinheit liegt es, daß die gesetzgebende Gewalt weder dem gesunden Fortschritt ein Hindernis bereitet, noch den überstürzten Fortschritt Vorschub leistet, daß sie vielmehr überall die Mitte findet zwischen der erhaltenden und der fortschreitenden Tendenz im Volke. Wenn das Parlament dieser Aufgabe sich gewachsen zeigt, dann ist das Gesetz nichts anderes als der geläuterte Volkswille, der in den Beschlüssen der Legislative gewonnen wird. Im allgemeinen ist das Zweikammersystem geeignet, den geläuterten Volkswillen hervorzubringen; es kann also sehr wohl als eine Bürgschaft guter und gerechter Gesetze gelten. Für den Politiker hängt aber die Entscheidung, ob er die Legislative einer oder zwei Kammern anvertrauen will, letzten Endes immer von der Frage ab, wie diese Kammern aussehen.

[19] A. Esmein, S. 99.
[20] J. C. Bluntschli, S. 62.

II.

Die Ordnung und Ruhe im Staate.

Für die Ordnung und Ruhe im Staate soll das Zweikammersystem sorgen, indem es das Gleichgewicht der Gewalten herstellt. Das geschieht nach dem Rezept Montesquieus: Die Zusammensetzung des gesetzgebenden Körpers aus zwei Teilen bewirkt, daß beide einander durch ihre wechselseitige Befugnis, zu

verhindern, in Schranken halten. Beide werden durch die ausführende Gewalt gebunden, die ihrerseits durch die gesetzgebende Gewalt gebunden wird.[1])

In diesem Falle entspringt die Teilung des gesetzgebenden Körpers dem Bedürfnis der Mäßigung und des Schutzes, erscheint sie als Mittel gegen Usurpation und Anarchie. Das nötige Gleichgewicht für das Staatsschiff wird hergestellt, indem man die tatsächliche Gewalt der Legislative verringert.[2]) Die Aufgabe des Zweikammersystems ist dann eine vorbeugende und vermittelnde. Es will einen Damm gegen demokratische Ueberflutung und gegen den Despotismus von oben bilden, will im Oberhause einen politischen Regulator schaffen, der in unruhigen Zeiten geordnete Zustände verbürgt und in ruhigen Zeiten die Gegensätze der Parteien ausgleicht, der zwischen Krone und Volk, zwischen ausübender und gesetzgebender Gewalt vermittelt.

John Stuart Mill[3]) rechnet zu den Grundlehren der Regierungskunst, daß in jedem Staatswesen ein Mittelpunkt des Widerstandes gegen die in der Verfassung überwiegende Macht sein soll. Diesen Mittelpunkt bildet in der konstitutionellen Monarchie das Parlament, innerhalb der Legislative beim Zweikammersystem das Oberhaus. J. St. Mill meint zwar, daß eine erste Kammer als Widerstandsmittelpunkt nicht nötig sei, aber er selbst behauptet, daß die Majorität einer einzelnen Versammlung leicht despotisch und anmaßend werde, wenn sie nicht mehr zu überlegen brauchte, ob neben ihren Beschlüssen die einer anderen verfassungsmäßigen Autorität in Rechnung zu ziehen sind: „Derselbe Grund, der die Römer veranlaßte, zwei Konsuln zu haben, macht es wünschenswert, daß zwei Kammern da sind: daß keine von ihnen dem verderblichen Einflusse ungeteilter Gewalt auch nur für den Zeitraum eines Jahres ausgesetzt sei.“ Mit der Notwendigkeit, einen „Hemmschuh an der Staatsmaschine“[4]) anzubringen, wird das Zweikammersystem fast allgemein gerechtfertigt. Die Urheber der französischen Direktorialverfassung haben es, wie Egon Zweig berichtet, in der Erwägung reziviert, daß die Allmacht einer einzigen Kammer gleichbedeutend sei mit der Ohnmacht des Staatsganzen.[5]) „Eine einheitliche Versammlung“, sagt E. Laboulaye,[6]) „der nichts gegenübersteht, was ihre Macht, Gesetze zu erlassen, irgendwie einengt, ist notwendigerweise eine unbeschränkte Macht; eine unbeschränkte Macht aber ist, ihrer eigenen Definition gemäß, eine despotische Macht.“ Laboulaye sieht in der Teilung der Legislative das einzige Mittel, die Abgeordneten des Volkes auch im Respekte vor dem Volke zu halten. Er meint, daß eine einheitliche Versammlung das bequemste Mittel ist, sich die oberste Gewalt zu verschaffen, und weist auf Lamartine hin, der im Jahre 1848 in aller Unbefangenheit gestand, daß er für den Augenblick das Einkammersystem wolle, um für entscheidende Fälle eine Diktatur zur Hand zu haben. Laboulaye fordert daher die legis-

[1]) Montesquieu, De l'esprit des lois, XI, 6.
[2]) A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, S. 91.
[3]) J. St. Mill, Betrachtungen über Repräsentativverfassung, S. 158 und 159.
[4]) Bismarck in einer Reichstagsrede vom 28. März 1867. (Ph. Stein, Bismarcks Reden III, S. 148.)
[5]) E. Zweig, Die Lehre vom Pouvoir constituant, S. 456.
[6]) E. Laboulaye, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 294 ff.

lative Teilung geradezu im Namen der Freiheit und als wesentliche Bedingung zur Freiheit. Auch Bluntschli erblickt im Zweikammersystem einen Schutz gegen die leidenschaftlichen Stimmungen, die eine Kammer leicht momentan erfüllen und fortreißen; es hemmt die in großen Versammlungen so gefährliche Neigung, ihre Macht ungebührlich auszudehnen und despotisch zu gebrauchen; insbesondere ist die Existenz eines Senats oder einer Pairskammer eine wichtige Schranke gegen die demokratische Beweglichkeit der Volkskammer und bewahrt diese vor dem Mißbrauche ihrer Macht und vor Entartung.[7]) Nach F. J. Stahl gehört die Einrichtung der einen Kammer der „Revolution" an; das Oberhaus erscheint ihm als ein „Damm gegen den Andrang nach Volksherrschaft, Gleichheit, Auflösung."[8]) A. Esmein hält den Despotismus der beratenden Versammlung für ebenso furchtbar und verderblich wie den Despotismus der Monarchen und Diktatoren. Das geeignetste Mittel gegen diese Gefahr ist auch nach seiner Meinung die Trennung der Legislative in zwei Kammern: „Dadurch wird die gesetzgebende Gewalt, indem sie mit ihrer Einheit das Uebermaß an Macht einbüßt, wieder das, was sie sein muß, nämlich eine Gewalt, die den anderen gleichsteht."[9])

Daraus ergibt sich der Beruf des Oberhauses, ein *Gegengewicht zur Volkskammer* zu bilden. Neuerdings wird dieses Gegengewicht namentlich auch als Schutz gegen das *allgemeine und gleiche Wahlrecht* gefordert. In der württembergischen Kammer der Abgeordneten hat der Präsident des Staatsministeriums, Dr. v. Breitling, am 15. Juni 1905 die Ansicht ausgesprochen: „Je mehr den jeweiligen Zeitströmungen und den breiten Volksmassen die Möglichkeit eröffnet wird, ihren Einfluß in der Volksvertretung wirksam zu betätigen, um so weniger ist ein mäßigendes und ausgleichendes Element, wie es in einer richtig zusammengesetzten Ersten Kammer gegeben ist, zu entbehren."[10]) Auf denselben Standpunkt haben sich auch die Regierungen der übrigen deutschen Bundesstaaten gestellt, in deren Parlamenten während der letzten Jahre die Frage des Zweikammersystems erörtert wurde. Im Reichstag hat Staatssekretär Dr. Delbrück bei der Beratung der elsaß-lothringischen Verfassung am 26. Januar 1911 die Errichtung einer ersten Kammer u. a. mit der Notwendigkeit begründet, die Wirkung des allgemeinen Wahlrechts der zweiten Kammer abzuschwächen.[11]) Bismarck allerdings war schon im Jahre 1871, wie er in einer Reichstagsrede vom 19. April sagte, durch seine politische Erfahrung zu der Ueberzeugung gekommen, daß erste Kammern „den Zweck, ein Gegengewicht und einen Schutz zu gewähren gegen die Gefahren, die das allgemeine Stimmrecht in seiner vollsten Ausbeutung in sich bergen kann, nicht erfüllen können." Der große Kanzler hat deshalb für das Reich nach einem „schwereren Gegengewicht" gesucht und es im Bundesrat gefunden.[12])

Die Anhänger des Dualismus erblicken jedoch in der ersten Kammer nicht nur ein Gegengewicht zur Volkskammer, sondern auch ein *Gegengewicht zur Regierung*. Durch das Zweikammersystem, meint F. A. v. Campe, wird der Landesvertretung

7) J. C. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 62.
8) F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts, II, 2 S. 429 ff.
9) A. Esmein, S. 91.
10) Protokollband IV, S. 2496.
11) Stenogr. Berichte, S. 4162.
12) L. Kuhlenbeck, O. v. B., Reden und Aussprüche zur deutschen Reichsverfassung, S. 15/16.

von vornherein eine größere Schwere und Festigkeit gegeben, auch der Regierung gegenüber: zwei Kammern lassen sich nicht „wegblasen".[13]) Selbst Rotteck kann sich den Fall denken, daß „die verderblichen Anschläge eines despotischen Ministeriums und die niederträchtigen Bestrebungen einer ungetreuen oder tyrannischen Deputiertenkammer an der Hochherzigkeit und dem Mut einer erleuchteten Pairskammer scheitern." Allerdings meint Rotteck, daß dies ein unnatürlicher, nur durch die außerordentlichen Verhältnisse und Lagen erklärbarer Zustand wäre, der sich zur Begründung einer Regel nicht eignet. Nach seiner Ansicht käme die Rolle einer Vormünderin für die erste Kammer nur dann in Betracht, wenn das Volk politisch unmündig ist; allein Rotteck hat nur mündige Völker im Auge, denn: „Das Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie paßt für unmündige nicht".[14])

Ob die Hemmschuhtheorie für die Rechtfertigung des Zweikammersystems genügt, hängt natürlich zunächst von dem politischen Standpunkt des Beobachters ab — radikale Politiker erblicken in ihr nur den Versuch einer Bevormundung des Volkes —, dann aber auch von der *Staatsform*, auf die sie angewandt wird. Starke Monarchien haben in ihrer Dynastie und ihrer Bürokratie genug retardierende Elemente und brauchen einen besonderen Hemmschuh in der Gesetzgebung nicht. Für den Fall aber, daß die Staatsverfassung dem König nicht genug Rechte verleiht, um gegenüber der Volksrepräsentation seine Selbständigkeit zu behaupten, erkennt auch Rotteck die Notwendigkeit an, einen beschränkenden Reichsrat zu errichten, der den etwaigen Verirrungen der Volkskammer einen Damm entgegensetzt, das heißt: es muß, was dem monarchischen Prinzip an Kraft gebricht, durch ein aristokratisches ersetzt werden. Nach Rottecks Lehre kann jedoch, wie er meint, dieser Fall nicht stattfinden, da er das monarchische Prinzip in ungeschmälerter Herrschaft aufstellt.[15]) Dagegen erscheint ihm in nicht monarchischen Staaten, wo etwa die Regierung nur zur Gesetzvollstreckung berufen ist, eine ungeteilte, mit überwiegender Macht versehene Repräsentation als gefährlich, denn: „Den stets möglichen Abirrungen und dem wahrscheinlich eintretenden Streben nach Allgewalt steht hernach kein Damm entgegen."[16]) Es ist bezeichnend, sagt Jellinek, für den politischen Sinn der Amerikaner, daß sie trotz ihrer Senate und des Vetos des Präsidenten und der Gouverneure noch ein ganzes System von Hemmungen der Verfassungsgesetzgebung ausgearbeitet haben.[17]).

Also auch in der konstitutionellen Monarchie kann sich die vorbeugende und vermittelnde Tendenz des Zweikammersystems günstig äußern, nämlich in der Bedeutung des Oberhauses als *politischer Regulator zwischen Krone und Volk*. Zwei Kammern, sagt Dahlmann, gewähren mehr Sicherheit für die Krone, weil die Gesetzgebung sich in sich selber berichtigt, der Krone manches Nein erspart.[18]) Bluntschli erblickt einen besonderen Vorzug darin, daß der Monarch bei zwei Kammern dem unmittelbaren Parteikampfe entzogen wird: „Die Einheit, die Sicherheit und

13) F. A. v. Campe, Die Lehre von den Landständen, S. 285.
14) K. v. Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie II, 2, S. 201.
15) ebenda, S. 200.
16) K. v. Rotteck, Lehrbuch des Vernunftsrechts, S. 275.
17) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 521.
18) F. C. Dahlmann, Politik, I, S. 133.

Würde der Monarchie und die ruhige Haltung und Ordnung des gesetzgebenden Körpers sind dabei gleichmäßig interessiert."[19] Nach Jellinek wird in Staaten mit monarchischer Vorherrschaft die Krone entlastet, indem durch die ersten Kammern die Verweigerung der Sanktion auf eine verschwindende Zahl von Fällen herabgedrückt wird: „Das Veto der ersten Kammer genügt in den meisten Fällen, um der Krone nicht genehmes Gesetz zu unterdrücken."[20]

Es läßt sich nicht leugnen, daß in dieser Aufgabe des Oberhauses ein gewisser Vorteil für die Krone liegt. Sein Wert kann sich stark bemerkbar machen, wenn die Volkskammer aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht hervorgeht, also leicht zum Widerstand gegen das konservative Prinzip der Monarchie neigt. Die Krone wäre beim Einkammersystem häufig gezwungen, die Forderungen des Unterhauses abzulehnen, und mag daher ein Mittel zur Ableitung der Volksungunst für nützlich halten und im Oberhause finden. Aber schließlich ist das doch nur eine Aeußerlichkeit, der eine starke Monarchie keine große Bedeutung beizulegen braucht. Für die Rechtfertigung des Zweikammersystems, das in der Tat diesen Zweck auch erfüllt, müssen wichtigere Argumente den Ausschlag geben.

Als ein solches Argument erscheint vielfach ganz allgemein der Beruf des Oberhauses als Stütze der Monarchie, als Sachwalterin der Krone innerhalb des Parlaments, als ihr Schutzwall gegen den Ansturm der Demokratie. Wenn die Krone selbst dem Oberhause diese Bedeutung beimißt, dann wird sie wohl auch darauf bedacht sein, daß die erste Kammer sich aus Elementen zusammensetzt, die dem Staatsoberhaupte, wie Stahl sagt, „näher durch die Verwandtschaft der Stellung und der Interessen" stehen. Derartige Beziehungen tragen aber die Gefahr in sich, daß Krone und Oberhaus in Abhängigkeit von einander geraten und dadurch an Ansehen im Volke verlieren. „Es verrät einen Fehler in der Konstitution, wenn ein Oberhaus in der Einschätzung der öffentlichen Meinung ein Organ der Regierungspolitik oder selbst der königlichen Politik wird", wenn es, wie Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen" dem preußischen Herrenhaus der Konfliktszeit vorwirft, zu einer „Doublure der Regierungsgewalt" herabsinkt. Anderseits ist — nach demselben Zeugnisse — das Königtum, wenn es sich seiner Stärke bewußt ist und den Mut hat, sie anzuwenden, mächtig genug für eine verfassungsmäßige Monarchie, ohne eines ihm gehorsamen Herrenhauses als einer Krücke zu bedürfen.[21]

Da die Krone und ihre Regierung im konstitutionellen Staate für das Wohl der Allgemeinheit sorgen müssen, kann ein Oberhaus, das sich aus bevorzugten Ständen rekrutiert, gelegentlich auch zur Gegnerin des königlichen Willens werden, wenn es seine eigenen Wünsche über die Bedürfnisse der Gesamtheit stellt. Tritt es dem gemeinsamen Willen von Krone und Volkskammer entgegen, so besteht die Möglichkeit, daß wichtige Gesetze, die vielleicht gerade im Interesse der Monarchie notwendig sind, durch seinen Widerspruch vereitelt und dadurch antimonarchische Strömungen im Volke gefördert werden. In einem solchen Falle bleibt der Krone nur die Wahl zwischen unwürdiger Unterwerfung unter den Willen des „Kronschutzes" und gewaltsamer Beugung des Widerstands durch einen Pairsschub. Tatsächlich ist denn auch z. B. in Preußen die

[19] J. C. Bluntschli, S. 63.
[20] G. Jellinek, S. 195.
[21] Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, I. S. 143 u. 144.

Modernisierung der Gesetzgebung in wichtigen Punkten nur unter Bedrohung des Herrenhauses mit einem umfassenden Pairsschub möglich gewesen. Auch in England hat in den meisten Fällen schon die Androhung des Pairsschubs den Widerstand des Oberhauses gebrochen. Die Ernennung neuer Mitglieder ist eben die ultima ratio gegenüber einem Hause, das nicht aus Wahlen hervorgeht und daher nicht aufgelöst werden kann. Es sind ihr aber vielfach so enge gesetzliche Schranken gezogen, daß der Krone, wie z. B. in Bayern, das Mittel des Pairsschubs in Wirklichkeit gar nicht zur Verfügung steht. Alsdann muß sich die Regierung unter den Willen des Oberhauses beugen, findet in ihm nicht ihre Stütze, sondern ihre Herrin.

Ein Oberhaus, das von vornherein als Stütze der Monarchie gedacht und demgemäß eingerichtet ist, kann zum zweischneidigen Schwert werden, das sich mitunter auch gegen die Krone richtet. Die Möglichkeit derartiger Konflikte liegt wesentlich ferner, wenn die erste Kammer so zusammengesetzt ist, daß sie mit dem Volke in enger Fühlung steht und in Fragen, wo Krone und Volk einig sind, ihre Mitwirkung nicht versagt. Auch ein solches Oberhaus wird im allgemeinen mit der Krone gehen und ihre berechtigten Interessen vertreten. Aber es ist nicht mit dem Odium belastet, daß es hauptsächlich dazu diene, einen Schutzwall zwischen König und Volk aufzurichten. Die Idee einer vermittelnden Macht zwischen König und Volk lehnt Karl von Rotteck mit Recht entschieden ab; sie tut, so sagt er, der Majestät des Thrones nicht minder als der Selbständigkeit des Volkes den empfindlichsten Abbruch.[22] Die Monarchie muß ihre sichere Stütze im Volke finden. Wenn sie dort keinen Halt mehr hat, dann wird ihr auch kein Oberhaus helfen.

Die Teilung der Legislative erscheint demnach zum Schutze der Monarchie nicht als ein unbedingtes Bedürfnis. In unserem ganzen Volksleben gibt es so viele konservative Hemmungen, daß man die Gesetzgebung im konstitutionellen Staate getrost einer einzigen Kammer anvertrauen könnte, wenn nicht bessere Gründe dafür sprächen, das Parlament zu teilen.

[22] K. v. Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, II, 2, S. 201.

III.

Die nationale Tradition.

Montesquieu hat gefordert, daß der Senat als ein „Hort der guten Sitten" an den alten Einrichtungen festhalte und so handle, daß Volk und Behörden sich nie davon abwenden.[1] Labouleye hat diese Lehre dahin erläutert, daß der ersten Kammer die Aufgabe zukommt, die traditionellen Elemente des Volkes zu vertreten. „Ein Volk nährt sich immer an der Tradition." Wer soll sie wahren? Die Regierung hält den Frieden und die öffentliche Sicherheit aufrecht, vertritt die zeitweiligen Interessen des Handels, des Gewerbes, der Schiffahrt, der Literatur, der Wissenschaften, der Künste. Wo findet sie Schutz gegen die Uebergriffe einer Versammlung, die keine Schranken kennt? In einer stark gefügten Monarchie, meint Labouleye, kommen und vergehen die Kammern, die Regierung aber bleibt. Wenn dagegen in einer Republik, wo alle Staatskörper ver-

[1] Montesquieu, De l'esprit des lois, V, 7, 43.

änderlich sind, keine Kammer vorhanden ist, die den Geist der Ueberlieferung, den konservativen Geist vertritt, so sind die jeweiligen Interessen einer beständigen Unsicherheit ausgesetzt, die das ganze Leben des Volkes lahmlegt. Der Präsident, der alle vier Jahre wechselt und den gleichen Leidenschaften wie das Volk zugänglich ist, kann nicht der feste Eckstein sein, auf dem alles beruht; die Republik braucht einen Staatskörper, der so permanent wie möglich ist. Diese Permanenz der Regierung verlangt Laboulaye mit erhöhtem Nachdruck für die auswärtige Politik, für internationale Verträge und Bündnisse. Die Völker müssen irgend eine Verkörperung haben, wo man sie fassen kann. Wenn die Kammer, mit der heute Verhandlungen zu Stande kommen, schon morgen durch eine neue verdrängt wird, die vielleicht einer ganz entgegengesetzten Politik zuneigt, so ist eine Allianz unmöglich. Ueberall wo der Geist der Ueberlieferung besteht, jener Geist, der sich bei der demokratischen Unbeständigkeit nicht erhalten kann, finden sich auch große Allianzen; anderswo wird man sie vergeblich suchen. „Mit einer Sachkenntnis, die nicht genug anerkannt werden kann und die den Römern hätte angelauscht sein können, haben die Amerikaner dem Senate allein die Kontrolle über die auswärtige Politik zugewiesen. Ein Vertrag ist giltig, sobald Präsident und Senat ihn gutgeheißen haben. Das Abgeordnetenhaus wird dabei nicht zu Rate gezogen. Derselben Staatsklugheit zu Folge kann Amerika nach außen nur durch Minister und Gesandte, die der Senat genehmigt, vertreten werden."

Laboulaye kommt zu dem Schlusse, daß sowohl nach innen als nach außen — nach innen, um die Sicherheit zu wahren, nach außen, um die nationale Ehre zu beschützen — eine zweite Kammer, die Beständigkeit und Ueberlieferung vertritt, unerläßlich sei.[2])

Die Begründung Laboulayes läßt sich nicht von der Hand weisen. Es gibt in der Tat nationale Fragen, die nicht allein auf die schwankenden Ansichten einer dem Wechsel allzu rasch unterworfenen Kammer gestellt werden dürfen. In dieser Hinsicht kann ein Oberhaus, das dann so permanent wie möglich sein muß, recht gute Dienste leisten. Allerdings ist, wie Laboulaye ja selbst anerkennt, das Bedürfnis in Republiken größer als in monarchischen Staaten, die in ihren Dynastien Hüter der Tradition haben. Aber auch Monarchien können in eine Lage versetzt werden, wo sie im Parlament einer starken Stütze bedürfen, um die traditionellen Aufgaben der Nation zu erfüllen. Ein entsprechend zusammengesetztes Oberhaus bietet jedenfalls eine bessere Gewähr für staatsmännische Einsicht als ein Unterhaus, das aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht hervorgeht.

Von ähnlichen Erwägungen ist auch die deutsche Reichsleitung bei ihrem Verfassungsentwurf für Elsaß-Lothringen ausgegangen. Am 26. Januar 1911 erklärte Staatssekretär Dr. Delbrück im Reichstag, daß die vorgeschlagene Konstruktion des reichsländischen Oberhauses sich von selbst aus der Notwendigkeit ergebe: „die überwachende Tätigkeit, die der Bundesrat bisher ausgeübt hat, zu konservieren."[3]) Und am 28. Januar desselben Jahres betonte Reichskanzler von Bethmann Hollweg, daß in dem für Elsaß-Lothringen beantragten Zweikammersystem die Erste Kammer ein Bollwerk sein müsse, das unter allen Umständen einer jedem Zweifel

[2]) E. Laboulaye, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, III, S. 367 ff.

[3]) Stenogr. Reichstagsberichte 1910/11, S. 4162.

entrückten deutschen Politik in den Reichslanden Gewähr leistet: „Das sind keine Forderungen theoretischer Doktrin, sondern das sind nationale und politische Forderungen. Deutschlands Söhne haben auf Elsaß-Lothringens Schlachtfeldern nicht darum geblutet, daß sich in diesem dem Reiche neu angegliederten Lande deutsch-feindliche Tendenzen ungestört, ungestraft breit machen können; aber auch nicht darum, daß wir bei der Ordnung seiner staatlichen Institutionen nach doktrinären Gesichtspunkten verfahren. Es handelt sich darum, dem Lande zu geben, was des Landes ist, aber auch dem Reiche, was des Reiches ist."[4])

Hieraus folgt eine neue Rechtfertigung des Zweikammersystems, die dem deutschen Parlamentarismus bis dahin fremd war: Von Reichswegen wird der Ersten Kammer einer Reichsprovinz die Wahrung von Reichsinteressen übertragen. Das Oberhaus soll ein Gegengewicht bilden gegen deutsch-feindliche Tendenzen, die in einer einzigen, aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht hervorgegangenen Versammlung vielleicht die Herrschaft gewinnen könnten; es soll dem Reiche in seinem wichtigen Grenzlande die Fortführung einer deutsch-nationalen Politik verbürgen. Die Wirkung dieser Aufgabe hat sich zunächst im innern zu äußern, indem die erste Kammer Beschlüsse verhindert, die den Prozeß der Verschmelzung Elsaß-Lothringens mit dem Reiche aufhalten und Konflikte zwischen dem souveränen Bundesstaat und der ihm unterworfenen Landschaft erzeugen könnten. Sie ist aber auch nach außen berechnet, indem das Oberhaus durch seinen reichsdeutschen Beruf verhütet, daß eine ausländische Macht Einfluß auf das Parlament der ihr verloren gegangenen Provinz gewinnt und dort einen Stützpunkt für deutschfeindliche Pläne findet. In beiden Fällen geht das Ziel des Zweikammersystems vom Hemmungsprinzip aus; im ersten ist es ein Faktor der inneren Politik des Reiches und verfolgt den Zweck, die Ruhe und Ordnung im Staate zu sichern, im zweiten ist es ein Faktor der auswärtigen Politik des Reiches und verfolgt den Zweck, internationalen Verwicklungen vorzubeugen.

[4]) Stenogr. Reichstagsberichte 1910/11, S. 4203.

Besondere Ziele.

I.

Das ständische Prinzip.

Das ständische Prinzip, von dem wir hier sprechen, ist nicht identisch mit dem Prinzip des Ständestaates. Es geht zwar von der alten Ständeordnung aus, indem es für den Adel einen bevorzugten Anteil an der Gesetzgebung verlangt, will sich aber doch auch dem repräsentativen Prinzip anpassen, indem es, wie Stahl behauptet, „naturgemäß von der ständischen Gliederung zur nationalen Einheit und nicht umgekehrt" strebt.[1])

Die süddeutschen Verfassungen, die von 1814 an eingeführt wurden, haben sich im wesentlichen an das Vorbild der Charte Ludwigs XVIII. gehalten. Nur in einem Punkte, sagt Erich Jordan, sind sie ganz bodenständig, nämlich in der Art der Zusammensetzung der beiden Kammern: „Nicht nach plutokratischem Maßstabe und durch die Gunst des Monarchen, wie in Frankreich, sondern nach Ständen sind diese Kammern gebildet. In dieser Richtung wirkten in gleicher Weise das Vorbild der bisherigen deutschen Verfassungen, die staatsrechtliche Doktrin der deutschen Wissenschaft, der Zwang des Bundesrechtes und der Wunsch der Massen."[2])

Wie die meisten politischen Schriftsteller jener Zeit, so konnte sich auch der liberale Karl von Rotteck keine andere Bildung der Volksvertretung vorstellen als nach ständischem Prinzip, und zwar hielt er den Grundbesitz für den besten Maßstab.[3]) Wenn nun die deutschen Bundesakte in Artikel 13 eine „landständische Verfassung" ankündigten, so befanden sie sich in Einklang mit der allgemeinen Volksstimmung. Auch die in Artikel 14 zu Gunsten der im Jahre 1806 und seither mittelbar gewordenen ehemaligen Reichsstände und Reichsangehörigen getroffene Bestimmung, wonach „die Häupter dieser Häuser die ersten Standesherren in dem Staate, zu dem sie gehören,"[4]) sein sollten, erregte kaum Widerspruch. Nur gegen den Gedanken einer besonderen Adelskammer protestierten die Liberalen unter Rottecks Führung.

Für die Zusammensetzung des Oberhauses ist nach Bornhak die Frage wichtig, ob die alte Gesellschaftsordnung sich erhalten hat oder ob sie durch Umwälzung beseitigt worden ist, ob eine historische

1) F. J. Stahl, Staatslehre (Auszug), S. 186.
2) E. Jordan, Friedrich Wilhelm IV. und der preußische Adel bei Umwandlung der ersten Kammer in das Herrenhaus, S. 27.
3) K. v. Rotteck, Ideen über Landstände, S. 80 ff.
4) E. Jordan, S. 30.

Aristokratie besteht oder nicht: „In den deutschen Ländern hat sich mit der historischen Monarchie auch die historische Aristokratie erhalten. Die Elemente der älteren Ordnung waren so stark, daß man ihnen eine besondere parlamentarische Vertretung gewähren mußte."[5]) So ist denn die Einrichtung der ersten Kammern in Deutschland „nicht bloß aus der Nachahmung des englischen Oberhauses oder aus dem Bedürfnis, die mediatisierten Standesherren für den Verlust der Souveränität durch das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu entschädigen, sondern, wie Karl Rieker meint, „hauptsächlich daraus zu erklären, daß die ständische Gliederung der Gesellschaft sich durch die aus Frankreich eingedrungene atomistische Auffassung des Staates nicht völlig verdrängen ließ, sondern sich noch neben ihr zu behaupten suchte, obgleich sie an sich im Widerspruch stand mit der der Volksvertretung zu Grunde liegenden Idee."[6]) Neben den allgemeinen Gründen, die das Zweikammersystem rechtfertigten, sah man in der Einrichtung einer ersten Kammer von Anfang an das geeignete Mittel, die ständische Vertretung zu konservieren. Auch der Gedanke einer aristokratischen Kammer fand seine Stütze in der alten Vertretung nach Ständen.[7]) Und heute gilt die Sonderstellung, die der Adel in der Repräsentativverfassung einnimmt als der einzige Rest der ständischen Rechtsordnung.[8])

Reine Adelskammern hat es in Deutschland nie gegeben. Schon in den ersten Oberhäusern saßen neben den Standesherren und Vertretern des Adels auch Vertreter der Geistlichkeit und der hohen Staatsämter. Die Erste Kammer stellte also mehr eine Versammlung von Angehörigen der herrschenden Stände dar, und weil dabei der Adel meist das Uebergewicht hatte, sprach man wohl schlechtweg auch von einem „Adelshaus." Tatsächlich waren die deutschen Verfassungen darauf bedacht, dem Adel, vor allem dem adeligen Grundbesitz einen hervorragenden Anteil an der Gesetzgebung einzuräumen. Ein bayrisches Dekret hat bereits im Jahre 1811 die Majoratsherren und adligen Lehensbesitzer für „geborene Repräsentanten der bayrischen Nation" erklärt.[9]) Von ähnlichen Grundsätzen gingen auch die übrigen Verfassungen aus, soweit sie das Zweikammersystem aufnahmen. Konservative Schriftsteller aber bemühten sich, das Vorrecht des Adels mit Sätzen staatspolitischer Weisheit zu begründen.

Auch für die Rechtfertigung der Adelskammer bildet die französische Theorie eine wichtige Grundlage. Montesquieu hat im Adel die natürlichste untergeordnete Zwischengewalt zwischen Monarch und Volk erblickt. Nach seiner Ansicht gehört der Adel gewissermaßen zum Wesen der Monarchie, deren Grundsatz lautet: „Ohne Monarch kein Adel, ohne Adel kein Monarch." Ohne Adel hat man einen Despoten! Demgemäß erscheint in Montesquieus Lehre vom Zweikammersystem die Absicht, dem Adel eine besondere Vertretung zu sichern, als der Hauptzweck des Oberhauses. Aber auch hier geht der Begriff der Aristokratie über den Geburtsadel hinaus, indem alle Leute, die durch „Geburt, Reichtum oder Ehren"

5) C. Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 118.
6) Karl Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, S. 26.
7) R. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, S. 173.
8) C. Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 105.
9) E. Jordan, S. 31.

hervorragen, einbezogen werden.[10]) Nicht minder entschieden als sein Meister ist Delolme dafür eingetreten, daß eine Kammer aus dem Volke, eine andere Kammer aus dem Adel gebildet werde: „Wenn auch die Adelskammer nur eine privilegierte Minorität vertritt, deshalb gar leicht in Versuchung kommt, sich von dem Gemeinwohle als dem leitenden Zweck zu entfernen und deshalb weniger Vertrauen genießt, so wird doch dieser Mangel aufgewogen durch das Ansehen, das den Adligen Name und Geschichte ihres Hauses verleiht." [11])

Zu den deutschen Verehrern Montesquieus zählte Friedrich von Ancillon, dessen Ansichten einen starken Einfluß auf die Verfassungsideen König Friedrich Wilhelms IV. von Preußen ausübten. Er war zwar ein Anhänger der ständisch-autokratischen Richtung, die dem Parlamente nur beratende Stimme gewähren wollte, konnte sich aber für die englischen Einrichtungen und besonders für das Zweikammersystem stark begeistern. In seinen staatswissenschaftlichen Abhandlungen kommt Ancillon zu dem Schluß, daß die wahre ständische Stellvertretung eines Volkes auf den Vertretungen der Interessen der verschiedenen Stände beruhen müsse. Als der geeignete Maßstab der politischen Mitwirkung erscheint ihm das Vermögen; in die ersten Kammer verweist er die „Erbrepräsentanten des Beharrlichen," nämlich den Adel als Inhaber unveräußerlichen Landeigentums, in die zweite Kammer die Wahlrepräsentanten des Volkes als Vertreter des Werdenden und Fließenden.[12]) Die Anschauungen Ancillons gipfeln demnach in der Forderung eines Adelshauses.

Von ähnlichen und doch wieder ganz anderen Gesichtspunkten aus betrachtet Friedrich Julius Stahl das Zweikammersystem. Auch nach seiner Ansicht gebührt der Grundaristokratie ein besonders einflußreicher Anteil an der Landesvertretung: „Es ist zwar eine falsche Aristokratie, daß der Stand des hervorragenden Grundbesitzes für sich allein den Ausschlag geben soll vor dem viel zahlreicheren Mittelstande, aber es ist die wahre Aristokratie, daß jener der Zahl nach kleinere Stand auch eine selbständige politische Bedeutung habe, nicht durch das numerische Uebergewicht der anderen rechtlich oder tatsächlich bewältigt werde, und falls er unter gesunden Zuständen und Einrichtungen zugleich allen, auch den kleinen Grundbesitz wirklich mit vertritt, soll er der Schwerpunkt der Landesvertretung sein." [13]) Stahl ist es nun keineswegs entgangen, daß die Bevorzugung eines bestimmten Standes sich mit dem reinen Repräsentativsystem nicht verträgt; er hat sich darum mit geradezu meisterhafter Dialektik bemüht, seinem Adelshause den ständischen Charakter zu nehmen und es zu einer politischen Einrichtung zu machen. Für das aristokratische Vorrecht, das er im weitesten Sinne beanspruchte, hat Stahl zunächst die Definition gefunden, daß der Adel „jetzt nicht ein herrschender Stand, sondern nur ein in der Landesvertretung ausgezeichneter Stand" sein soll.[14]) „So wie die Landesvertretung nicht mehr die Sonderrechte der verschiedenen Stände wahren, sondern durchaus einen öffentlichen Beruf für das Ganze des Staates erfüllen soll, teilt sie sich auch notwendig nicht

10) Montesquieu, De l'esprit des lois, V, 7, 43.
11) Delolme, Constitution de l'Angleterre, I, 2, 3.
12) E. Jordan, S. 41 ff.
13) Friedr. Jul. Stahl, Die Philosophie des Rechts, II, 2, S. 108.
14) Stahl II, 2, S. 110.

mehr in die drei oder vier ständischen Körper, sondern in die zwei politischen Institutionen: das Ober- und Unterhaus. Sie beruhen geschichtlich wie nach ihrem Wesen auf dem Gegensatz herrschaftlicher und gemeiner (nichtherrschaftlicher) Stellung." [15]) Immer sind es die Großen des Landes, die das Oberhaus repräsentiert, und der gesicherte, von wechselnder Wahl unabhängige Sitz in dem Hause gewährt selbst eine Art herrschaftlicher Stellung. Die hervorragende Stellung der Macht und die Stellung der allgemeinen Bevölkerung — das sind nach Stahl die beiden Pole, um die sich das politische Leben des Volkes, im Unterschiede vom ständischen bewegt; die Aufgabe der zwei Kammern soll es sein, beide zu Wirksamkeit und Einfluß zu bringen, insbesondere auch die erste, die in einem eminenten Sinne die Nation in ihrer Einheit repräsentiert, und die sonst, von der Mehrzahl überwältigt, wirkungslos verschwände. In dieser Vollständigkeit und damit „Wohlbestelltheit der Landesvertretung" erblickt Stahl den Grund und die echte Bedeutung des Zweikammersystems.[16])

Das Wesen des Zweikammersystems in dem bloßen mechanischen Gegergewicht der beiden Kammern zu suchen, hält Stahl für eine „Oberflächlichkeit der Revolutions-Doktrin." Nach seiner Ansicht besteht das Wesen des Oberhauses in der Machtentwicklung der höheren Elemente der Nation, nicht in der Sicherung der besonderen Rechte der in das Oberhaus berufenen Klassen, sondern in der Sicherung ihrer Wirksamkeit für ihren öffentlichen Beruf.[17]) Stahl gibt zwar selbst zu, daß ein Oberhaus, wie er es sich denkt, auch den Klassen, die es umfaßt, ihre eigenen Rechte und Interessen sichert, aber er legt das Hauptgewicht auf deren politischen Beruf, der selbst ihr oberstes Recht sei.[18]) Die Dialektik Stahls kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihm in Wirklichkeit nichts anderes vorschwebt als eine reine Klassenvertretung, die den Zweck hat, die historische Vormacht des Adels auch im Repräsentativsystem zu befestigen. Das kommt besonders zum Ausdruck in dem „Richtmaß," das Stahl für die Bildung des Oberhauses aufstellt. Hier zeigt sich die wahre Tendenz seiner Theorie, die sich wesentlich von der Ancillons unterscheidet.

Stahl hat sich selbst als einen Vertreter der Interessen der Ritterschaft bezeichnet [19]) und demgemäß den ihr nach seiner Ansicht gebührenden starken Anteil an der Landesvertretung gefordert. Den Stoff des Oberhauses sollen die „Elemente der Macht im Lande" bilden: „Es hat die hervorragenden Existenzen, die Größen des Landes zu umfassen, alles, was als Einzelexistenz oder als kleiner Kreis oder als Institution durch Macht und Ansehen ausgezeichnet ist." In diesem Element der Macht steht obenan die erbliche Pairie; an sie reihen sich an die höchsten Würdenträger der Kirche und die Notabilitäten des Staatsdienstes. Und nun geht Stahl zu dem Hauptzweck seiner Theorie über. Er erkennt zwar die „unersetzbaren Vorzüge" der erblichen Pairie an, meint aber, es sei jetzt nicht mehr angemessen, daß sie den alleinigen, ja auch nur den Hauptbestandteil des Oberhauses bilde: „denn sie ist nicht mehr das Hauptelement der Macht im Lande." Andere Elemente der Macht müssen

15) Stahl II, 2, S. 430.
16) Stahl II, 2, S. 431.
17) Stahl II, 2, S. 423.
18) Stahl, II, 2, S. 432.
19) Stahl, Vorwort zur dritten Auflage.

ist das Oberhaus eintreten: „Das ist hauptsächlich die Grundaristokratie in einer weiteren Ausdehnung — die Ritterschaft, und, als von der Ritterschaft überall untrennbar, die bedeutendsten Städte." Die Ritterschaft, die „jetzt fast überall in Deutschland und besonders in Preußen wirklich die aristokratische Macht bildet", soll im Oberhause eine starke, ja wenn sie nicht in der zweiten Kammer den Schwerpunkt bildet, die überwiegende Stellung einnehmen. Die bedeutendsten Städte sind ebenfalls ein Element der Macht; ihr Vorordnungs- oder Präsentationsrecht soll entweder von den Magistraten oder von einer „städtischen Aristokratie des Reichtums und der Gewerbemacht" geübt werden. Stahl kann sich auch mit der „Beigabe eines Elements freier periodischer Wahl" befreunden und will an dem „unbegrenzten königlichen Recht freier Berufung" festhalten, aber die Erste Kammer soll sich zugleich auf die mächtigen Stände des Landes stützen.[20] Auch die Zweite Kammer soll überwiegend aristokratisch[21] sein, jedoch durch die Art der Abordnung aufs engste mit der gesamten Bevölkerung zusammenhängen. Den Schwerpunkt beider Kammern zusammen soll hiernach die Grundaristokratie bilden. Unter „Schwerpunkt" will aber Stahl nicht eine Obergewalt, nicht einen numerischen unabwendbaren Ausschlag, sondern eine Führerschaft der Aristokratie verstanden haben. Die Aristokratie erscheint ihm als das politisch-konservativste Element, als der notwendige Mittelpunkt für die konservativen Elemente auch aus den anderen Klassen: „Wenn es nicht mehr möglich ist, die Grundaristokratie zum Schwerpunkt der Landesvertretung zu haben, so ist es überhaupt nicht mehr möglich, in größeren monarchischen Staaten eine Landesvertretung zu haben."[22]

Es stehen sich also zwei Arten konservativer Theorie gegenüber. Stahl selbst unterscheidet so: „Die Erste Kammer, nach bisheriger konservativer Theorie und dem Beispiel der Restauration, aus erblichen Pairs und persönlichen, vom König auf Lebensdauer berufenen Notabilitäten — die Erste Kammer mit ständischen Bestandteilen, hauptsächlich einem gewichtigen aristokratischen Bestandteil außer der erblichen Pairie, durch den Stand selbst gewählt oder präsentiert."[23] In diesen beiden Arten spiegelt sich der ganze Kampf wieder, der vor sechzig Jahren bei der Umwandlung der ersten Kammer des preußischen Landtags in das Herrenhaus ausgefochten wurde. Ancillon und nach ihm König Friedrich Wilhelm IV. wollten ein Oberhaus schaffen, das auf dem hohen Grundadel und königlicher Ernennung beruht. Stahl und seine Anhänger strebten eine Kammer an, in der die kleinen Herren einen hervorragenden Einfluß ausüben sollten. Beide Richtungen stimmten aber in dem Verlangen nach einem Oberhaus überein, nur war die erste ehrlicher, indem sie das ständische Prinzip, dem sie huldigte, nicht verschleierte,[24] während die zweite ihm ein nationales Mäntelchen

20) Stahl II, 2, S. 435—440.

21) Unter Aristokraten versteht hier Stahl nicht den Geburtsadel, sondern die Grundaristokratie und die Spitzen aller Klassen, die durch ihre Auszeichnung das Interesse der Erhaltung haben. (II, 2, S. 443.)

22) Stahl II, 2, S. 443—449.

23) Stahl II, 2, S. 438.

24) Der König wollte seine Kammern als eine Vertretung der einzelnen Stände erschaffen, um die Ansprüche einer Volksvertretung nicht zu erwecken. Die erste Kammer sollte aus den Standesherren, die andere aus den übrigen drei Ständen (Ritterschaft, Städte, Bauern) bestehen. (E. Jordan, S. 51 u. 52.)

umzuhängen suchte.[25] Der Streit hat schließlich mit der Errichtung einer ersten Kammer geendet, die trotz bürgerlichem Beiwerk ein Adelshaus war und bis zum heutigen Tage geblieben ist. Das Urteil, das Männer wie Bismarck und Treitschke über die Schöpfung fällten,[26] ist keine Empfehlung für die Ideen Stahls, die im Herren-

25) Die Mitglieder des Herrenhauses tragen nach einem Ausspruche Stahls (Verhandlungen des Herrenhauses 1855—56, S. 182) das Bewußtsein in sich, „daß sie ihren Sitz in dem Herrenhause einnehmen, nicht als Vertreter der Rechte ihres Standes, sondern als erbliche lebenslängliche Gesetzgeber preußischer Nation." Man hat, wie E. Lasker (zur Verfassungsgeschichte Preußens, S. 251) sagt, eine vom Landrat beherrschte Körperschaft zur „Volksvertretung" gestempelt.

26) In einem Gespräch mit dem Abgeordneten v. Unruh sagte Bismarck (Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht, S. 307 f.) im Jahre 1871, er habe die Zusammensetzung des Herrenhauses stets für keine glückliche gehalten; die Einheit der adeligen und bürgerlichen Grundbesitzer sei zerstört, die Aristokratie, deren Votum im Herrenhause kein Gewicht nach außen besitze, isoliert worden. In einer Ansprache vom 8. Juli 1893 (Kuhlenbeck, S. 20) sagte der Fürst, daß das Herrenhaus aus Mangel an initiativer und bemerkbarer Tätigkeit nicht die Autorität habe, die ein Oberhaus haben sollte. In seinen Gedanken und Erinnerungen (I, S. 143) sagt Bismarck: „Die Erste Kammer war zur Lösung der Aufgaben, welche einer solchen im konstitutionellen Leben zufallen, befähigter als das heutige Herrenhaus. Sie genoß in der Bevölkerung eines Ansehens, welches das Herrenhaus sich bisher nicht erworben hat." In der Konfliktszeit würden nach Bismarcks Ansicht (Ged. u. Er. I, S. 144) die „durch Sachlichkeit und Leidenschaftslosigkeit überlegenen Debatten der „Ersten Kammer" schon viel früher auf das Abgeordnetenhaus mäßigend eingewirkt und dessen Ausschreitungen zum Teil verhindert haben: „Das Herrenhaus hatte nicht dasjelbe Schwergewicht in der öffentlichen Meinung; man war geneigt, in ihm eine Doublüre der Regierungsgewalt und eine parallele Ausdrucksform des königlichen Willens zu sehen." Friedrich Naumann (Freiheitskämpfe, S. 169) hält dem Fürsten Bismarck nicht ganz mit Unrecht vor, daß er, so lange er preußischer Ministerpräsident war, nichts getan habe, um die Zusammensetzung des Herrenhauses zu ändern oder ihm den Willen größerer Selbständigkeit einzuhauchen. — Heinrich von Treitschke (Deutsche Kämpfe II, S. 35 u. 37) sagt: „Mit Ausnahme eines kleinen Kreises von Landedelleuten aus dem Osten stimmen alle Parteien in der Geringschätzung des hohen Hauses so vollkommen überein, daß es fast Ueberwindung kostet, das hundertmal Durchgesprochene noch einmal zu sagen." Die „unselige" Verordnung vom 12. Okt. 1854, die das heutige Herrenhaus schuf, erscheint ihm als „eine der häßlichsten Erinnerungen unserer Geschichte". Niemals seitdem Preußen zur Großmacht geworden, habe eine siegreiche Partei ihre augenblickliche Macht so gewissenlos mißbraucht, um die ganze Zukunft der Gesetzgebung sich zu unterwerfen. — Außerordentlich scharf geht auch Eduard Lasker (zur Verfassungsgeschichte Preußens, S. 249) mit dem Herrenhaus ins Gericht: „In allen Lagen und Perioden hat es nur den einen Ruhm der starrsten und unbeugsamsten Konsequenz sich bewahrt, einer Konsequenz, die dahin ging, die Interessen des vorwiegenden Standes bis an die äußerste Grenze der Möglichkeit zu wahren und alle Verhältnisse des Staates von diesem Gesichtspunkte aus zu beurteilen . . . Das gesamte Haus hat in seinen Beschlüssen vom ersten Tage bis heute gleichmäßig das Interesse des Landadels befördert und noch mehr zu befördern gestrebt, immer unter ausdrücklichem Hinweise auf seinen Beruf hierfür als die ihm zugefallene Erfüllung in der Geschichte." Lasker (S. 271) erblickt auch die erste Ursache der Verfassungskrisis von 1862 in der Bildung und Zusammensetzung des Herrenhauses. — Das schärfste Urteil über den politischen Wert des Herrenhauses liegt nach der An-

hause zwar nicht ganz, aber doch in so starkem Maße verwirklicht worden, daß ihr Meister selbst bekennen konnte, der König habe damit das „Problem der Gegenwart" gelöst.[27])

Wenn es der von Stahl begründeten konservativen Doktrin nicht um ein ständisches Prinzip (Vertretung der Interessen des Landadels), sondern hauptsächlich um ein politisches Prinzip (Vertretung der Elemente der Macht) zu tun wäre, dann hätten ihre Anhänger längst für eine gründliche Umgestaltung des preußischen Herrenhauses sorgen müssen. Der adelige Grundbesitz bildet nicht mehr das wichtigste Element der Macht im Staate; Handel und Industrie haben so bedeutende Fortschritte gemacht, daß in den „Elementen der Macht" eine starke Verschiebung zum Nachteile der Grundaristokratie eingetreten ist. Im Jahre 1849 konnte Bismarck im Abgeordnetenhause die Erblichkeitsvertretung des großen Grundbesitzes in der ersten Kammer noch mit der Tatsache rechtfertigen, daß drei Viertel der Bewohner des preußischen Staates dem Grundbesitz angehören.[28]) Heute sind in Land- und Forstwirtschaft von der ganzen Reichsbevölkerung nur mehr 28,5% beschäftigt, während Industrie, Handel und Verkehr 55,8% umfassen.[29]) Soll das Herrenhaus wirklich, wie Stahl gefordert hat, die Elemente der Macht im Staate und nicht einseitige Standesinteressen vertreten, dann müßte in seiner Zusammensetzung die gewaltige Verschiebung der Machtverhältnisse zum Ausdruck kommen. Das ist jedoch nicht der Fall, und bereits im Jahre 1896, wo Land- und Forstwirtschaft noch 35,6%, Industrie, Handel und Verkehr schon 50,4% der Bevölkerung des Reichsgebietes beschäftigten, hat die Kreuzzeitung die Anregung des Professors Dr. Friedberg, im Herrenhause für eine geeignete Vertretung aus den Kreisen von Handel, Industrie und korporativen Verbänden zu sorgen, entschieden abgelehnt. Das führende konservative Blatt sprach damals die Ansicht aus, daß ein Herrenhaus, wie Dr. Friedberg es wünschte, ein „vollständig überflüssiger Faktor in der Gesetzgebung" wäre: „man täte besser, es gleich ganz zu beseitigen und zu dem Einkammersystem nach demokratischem Rezepte überzugehen."[30])

Man ersieht hieraus, daß in der konservativen Auffassung vom Wesen eines Oberhauses die allgemeinen politischen Ziele des Zweikammersystems, wie ja auch Stahl bekannt hat,[31]) nur sekundäre Bedeutung haben und daß es in der Hauptsache auf die Konservierung ständischer Einrichtungen ankommt. Um insbesondere dem Landadel

sicht von E. Jordan (S. 300) darin, daß die Gegner der im Herrenhaus herrschenden Kreise diese Pairskammer keiner Feindschaft, keiner Angriffe, ja nicht einmal der Verhöhnung für wert erachteten. „Schon heute ist dieses Haus politisch tot." Das dürfte doch nicht ganz zutreffen. Der politische Einfluß des Herrenhauses äußert sich nur nicht so laut wie der einer Volkskammer. Im übrigen hat wohl Friedrich Naumann (Freiheitskämpfe, S. 171) Recht, der die tiefste Kraft des Adelshauses darin sieht: „Die Regierenden wissen, daß es von einem gewissen Zeitpunkt an oppositionell sein kann, und vermeiden es, die Dinge dahin kommen zu lassen."

27) E. Lasker, S. 249. — In einer Herrenhausrede vom 31. Mai 1861 (Verhandlungsberichte, S. 677) hat Stahl selbst zugestanden, daß seine Ansicht siegreich gewesen sei.

28) Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 24. 10. 1849.

29) K. Helffrich, Deutschlands Volkswohlstand, S. 19.

30) Neue Preußische (Kreuz) Zeitung vom 7. März 1896.

31) Stahl, II, 2, S. 433.

ein Privileg zu erhalten, wird dabei scharf unterschieden zwischen der alten ständischen und der neuen berufsständischen Gliederung: die erste wird beibehalten, aber mit der Stahlschen Definition, daß die Stände sich auf dem Grunde der nationalen Einheit absondern, um sich dann doch wieder in sie zusammenzuschließen;[32]) die zweite wird abgelehnt, weil sie zu einer reinen Interessenvertretung führe, ohne politische Bedeutung und politische Macht.[33])

Unter dem Eindrucke der politischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist das ständische Prinzip in der konservativen Lehre vom Wesen des Oberhauses scheinbar etwas zurückgetreten; in den Vordergrund wird, wie es auch schon Stahl getan hat, mehr ein politisches Prinzip gestellt, wonach die erste Kammer als „Vertreter der geschichtlich bewährten oder dem Staate oder seinem Oberhaupte besonders enge verbundenen Kräfte des Staatslebens" zu gelten hat.[34]) Die konservative Praxis aber sieht auch heute noch den Charakter einer ersten Kammer in der „Fortbildung der Ursprungsform des landständischen Repräsentativkörpers," der sich als eine „Vereinigung der meliores et majores terrae, der Herren über Land und Leute" darstellt.[35])

Es ist klar, daß der Herrenstandpunkt, dem wir in allen diesen Kundgebungen begegnen, sich nicht mehr für ein Zeitalter eignet, das gleiche Pflichten und gleiche Rechte für alle Staatsbürger verlangt. Auf deutschem Boden konnte noch vor hundert Jahren Karl Ludwig von Haller den schrankenlosen Absolutismus predigen und verkünden, daß das Volk nur ein „Aggregat dienstbarer und verpflichteter Menschen" sei.[36]) Aber auch damals schon war die Lehre von den allgemeinen Menschenrechten auf dem Wege über Paris nach Deutschland gedrungen und zu einem wichtigen Argument gegen die Ansprüche des Adels auf einen besonderen Anteil an der Gesetzgebung geworden. Von starkem Einfluß war dabei auch das Beispiel Frankreichs, das aus Furcht vor dem Adel lange gezögert hatte, das Zweikammersystem einzuführen.[37]) Die Einrichtung eines Senats erschien gleichbedeutend mit der Einrichtung einer Aristokratie, das Prinzip einer aristokratischen Kammer aber widersprach dem Prinzip der Volkssouveränität.[38]) In Deutschland waren es weniger staatsphilosophische als politische und nationale Bedenken, die gegen die Bildung von Adelshäusern geltend gemacht wurden. Ein Jahr nachdem Hallers berüchtigte „Restauration der Staatswissenschaften" erschienen war, schrieb Ludwig Uhland: „Adelsvorurteil ertragen wir nicht. Dreißig Jahre lang hat die Welt gerungen und geblutet. Menschenrecht sollte hergestellt, der entwürdigende Aristokratismus sollte ausgeworfen werden; davon ist der Kampf ausgegangen. Und jetzt nach all dem blutigen Kampfe soll eben dieser Aristokratismus durch neue Staatsverträge geheiligt werden?"

32) Stahl II, 2 (Auszug), S. 186.

33) Stahl II, 2, S. 441.

34) Konservatives Handbuch, S. 266.

35) Prof. Dr. Adolf Wach in seinem Bericht über den sächsischen Gesetzentwurf betr. Aenderungen in der Zusammensetzung der 1. K. (Sächsische Landtags-Akten 1905/06, Berichte der 1. Kammer, Nr. 110, S. 2.)

36) K. L. v. Haller, Restauration der Staatswissenschaften, 1816, I, S. 22.

37) E. Laboulaye, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, III, S. 302.

38) R. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung, S. 176.

Und daran knüpfte der treue Volksfreund das — nach Treitschke — „gute, durch schwere Erfahrungen bestätigte" Wort: „Hierzu einwilligen, ihr Volksvertreter, hieße den Todeskeim in die Verfassung legen."[39] Die liberalen Schriftsteller jener Zeit traten ohne Unterschied mit wahrer Leidenschaft gegen den Gedanken einer Adelskammer auf. Als ihren Führer dürfen wir Karl von Rotteck bezeichnen.

Nach Rotteck ist eine Adelskammer vorerst vom Standpunkt der reinen Theorie durchaus verwerflich, weil die rechte Volksvertretung ebenso wie das Volk nur als eine Einheit gedacht werden kann; sie streitet sodann wider die vernunftrechtliche Forderung der bürgerlichen und politischen Gleichheit, indem sie die Bevorrechtung zum selbständigen Sonderrecht zu machen strebt, daher den wahren Gesamtwillen fesselt und die Nation unter die Vormundschaft einer volksfeindlichen Kaste setzt; sie ist schließlich auch politisch verderblich oder gefährlich, weil sie bestimmte Interessen mit einer Macht bekleidet, die dem Nationalwillen trotzt. Eine erste Kammer in diesem Sinne ist nach Rottecks Ansicht naturgemäß die Feindin jedes Voranschreitens auf dem Wege der edleren Civilisation und des Vernunftrechts. „Das historische Recht erhält durch sie nicht nur Wortführer, sondern trotzige, mit Macht angetane Verfechter, deren selbstsüchtige Stimme so viel zählt wie jene der ganzen Nation und des Zeitgeistes."[40] Den Freunden der Adelskammer, die in ihr einen festen Fels erblicken, woran die Wogen der gemeinbürgerlichen Unstätigkeit und Neuerungslust sich brechen mögen, hält Rotteck entgegen: „Wenn diese Theorie die richtige ist, so besteht der Triumph der politischen Baukunst darin, die Kräfte des Volkes oder der Volksklassen durch Entgegensetzung wechselseitig aufzuheben, d. h. durch Nebeneinanderstellung von + und — eine 0 hervorzubringen. Soll, was der gemein bürgerliche Stand begehrt, durch den Adel, und was dieser fordert, durch jenen verhindert werden, so wäre einfacher und sicherer, gar keine Stände zu haben." Die Adelskammer ist, je nachdem ihre Rechte bestimmt werden, entweder ein Element der Regierung (wo nämlich Fürst und Adel in die Regierungsrechte sich teilen), oder eine rein antipopuläre Macht (wo sie die Ausübung der Volksrechte hemmt oder einen Teil zum voraus für sich beansprucht) oder endlich beides zugleich (wo sie nicht minder das Volk als den Fürsten beschränkt). In Beziehung auf den Fürsten hält Rotteck die Adelskammer, sobald sie als unnötig anerkannt wird, zugleich für schädlich: „denn ihr ist die Macht verliehen, dem vereinten Verlangen des Fürsten und des Volkes hemmend entgegenzutreten und das Interesse eines privilegierten Standes zur Klippe zu machen, woran die Wünsche der Regierung wie die Wünsche der Gesamtheit scheitern."[41] Wird die Adelskammer unter gegebenen historischen Verhältnissen als besonderes Recht des Adels oder als natürliche Folge bestehender Rechtsverschiedenheiten zwischen Adel und Bürgerschaft gefordert, so steht nach Rottecks Ansicht die Abschaffung solcher Vorrechte der gesetzgebenden Macht frei. Dieselbe Ursache, die dem Adel die Sonderung, macht den Bürgern die Vereinbarung erwünscht; und es wird auch der Adel durch den Zeitgeist aufgefordert, dem gemeinbürgerlichen Wunsch sich zu fügen.[42] Ein getrennter Rechtszustand

39) L. Uhland, Keine Adelskammern, 1817.

40) K. v. Rotteck, Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatwissenschaften, II, S. 273 ff.

41) K. v. Rotteck, Ideen über Landstände, S. 68 u. 74.

42) ebenda, S. 70—72.

einzelner Klassen im Volk ist mehr oder weniger mit dem irdischen Kastensystem verwandt, daher ohne Heimat im Rechtsstaat.[43] So kommt Rotteck zu dem Schluß: „Von was irgend für einem Standpunkt man die Adelskammer betrachtet, so erscheint ihr Vorteil immer nur einseitig und von zufälligen Verhältnissen abhängend, ihr Nachteil dagegen — als dem Ganzen drohend und auf naturgemäßen Gründen ruhend — allgemein und fast notwendig."[44]

Aus der Zeit der preußischen Verfassungskämpfe, in deren Mittelpunkt ja die Frage des Adelshauses stand, erwähnen wir hier den liberalen Führer Eduard Lasker. Er bekennt sich als Anhänger des Zweikammersystems,[45] aber ebenso entschieden als Gegner einer aristokratischen Kammer. In seiner Antwort an den Grafen Arnim-Boitzenburg hat er die Gedanken niedergelegt, die ihn und wohl alle fortschrittlich gesinnten Bürger seiner Zeit beseelten. Von keinem Bürger, so sagt er, auch nicht von dem Höchstgeadelten, fordert das preußische Volk andere als bürgerliche Dienste nach Kräften, keinem Bürger will es die bürgerlichen Pflichten erlassen und keinem Stande will es vor den andern einen Vorrang einräumen. Jedes persönliche Verdienst läßt es gelten, aber es ist nicht mehr nötig, durch Vorrechte einen Stand zu bestechen. Edlere Kräfte sind angeregt. In dieser Zeit, die die „Vornehmen" so verächtlich die Zeit des Merkantilismus nennen, braucht der Staat nicht mehr die Achtung der Gesetze, die Gesellschaft nicht Schutz und Sicherheit mit Privilegien und Standesrechten zu erkaufen. Die Verständigen wissen, daß in der Gesamtheit des Volkes, in die jeder Bürger sich einreihen darf, die Kräfte für eine heilsame Staatsverwaltung reichlich vorhanden sind; daß es nicht gut ist, die Menge der dienstlustigen auszusperren und einer abgegrenzten Klasse eine größere Arbeit gegen größern Lohn zu übertragen. Noch brauchen wir nicht, wie einige Politiker meinen, eine besonders hemmende Vorrichtung an der Staatsmaschine; der Staat ist nicht auf der schiefen Ebene abwärts, sondern im mühevollen Aufsteigen. Wenn wir in Zukunft einmal gegen die Gewalt anstürmender Leidenschaften Schutz bedürfen werden, dann hat das loyalste Volk der Welt, dem kein besonderer Stand, sondern die Geistes- und Gemütsrichtung des ganzen Stammes diesen Namen eingebracht hat, genug konservative Kräfte in seiner Mitte, um jeden Angriff abzuwehren. Aber zu keiner Zeit bedürfen wir eines bessern Standes, der den minder patriotischen zügelte oder den minder einsichtigen leitete, zu keiner Zeit bedürfen wir der vermittelnden Heiligen zwischen dem Throne und dem Volke; wir bedürfen ihrer nicht, wenn sie uns wohlwollten, und wir bekämpfen sie, wenn sie zum Unheil beider das Volk vom Throne absperren und den Volksgeist in Zerrbildern erscheinen lassen. Wer an der Spitze stehen will, der weise uns seine Verdienste, seine bessere Befähigung und seine Dienste auf! Ein Pergament überzeugt nicht; ein Befehl, diese oder jene Familie als die beste des Landes zu achten, wird keinen willigen Gehorsam finden.[46]

43) K. v. Rotteck, Staatsrecht, II, 2, S. 198.

44) K. v. Rotteck, Ideen über Landstände, S. 74.

45) E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, I, S. 30: „Ueber das Zweikammersystem im Prinzip war man in staatsmännischen und wissenschaftlichen Kreisen einig; das Beispiel aller echt konstitutionellen Länder sprach dafür, und das Bedürfnis der Mäßigung und des Schutzes gegen allzu wechselvolle Strömungen empfahlen es."

46) ebenda, S. 216—218.

Auch von Bismarck ist bekannt, daß er sich gegen das Prinzip einer Adelskammer ausgesprochen hat. In seinen „Gedanken und Erinnerungen[47]) bezeichnet er es als eine Verleumdung, wenn selbst wohlwollende Publizisten ihn beschuldigen, daß er je für ein Adelsregiment eingetreten sei: „Die Geburt hat mir niemals als Ersatz für Mangel an Tüchtigkeit gegolten; wenn ich für den Grundbesitz eingetreten bin, so habe ich das nicht im Interesse besitzender Standesgenossen getan, sondern weil ich im Verfall der Landwirtschaft eine der größten Gefahren für unseren staatlichen Bestand sehe."

Das ständische Prinzip stützt sich allerdings auch auf den Grundbesitz, aber hauptsächlich auf den des Adels, läßt also — im Gegensatz zur Ansicht Bismarcks — die Geburt als Ersatz für die Tüchtigkeit gelten. Es umfaßt im wesentlichen drei aristokratische Kategorien, die durch Geburt, Besitz oder Amt ausgezeichnet sind. Dazu kommen in den meisten Oberhäusern noch einige wenige Verdienstgrößen, die in der Masse der übrigen Peers verschwinden und an dem Charakter dieser Kammern als Adelshäuser nichts ändern.[48]) Das Hauptgewicht liegt in einem einzigen Stande und in der einseitigen Vertretung seiner Interessen. In diesem Sinne bedeutet der Begriff „Ständehaus" nicht eine Vertretung nach Ständen, wobei alle Stände gleichmäßig berücksichtigt sein könnten, sondern eine Vertretung des Standes, der allein vor allen übrigen in der Gesetzgebung bevorzugt sein soll.

Eine derartige Einrichtung verträgt sich nicht mit dem Charakter und dem Beruf des modernen Staates, in dem alle Bürger vor dem Gesetze gleich sind und jedem dieselben Pflichten obliegen. Sie widerspricht aber auch durchaus dem Wesen einer Repräsentativverfassung und ist nicht geeignet, die allgemeinen Ziele des Zweikammersystems zu fördern.

Wie in jeder ersten Kammer kann auch im Adelshaus eine gewisse Bürgschaft für die Läuterung des Gesetzgebungsprozesses erblickt werden. Es ist aber zu diesem Zwecke nicht notwendig, denn die mäßigenden Elemente können auch in einer einzigen Körperschaft ihren Platz finden. Dagegen besteht die Gefahr, daß eine Kammer, die sich vorzüglich aus Angehörigen eines bestimmten Standes zusammensetzt, die Interessen eben dieses Standes im Auge hat, dadurch in Widerspruch zum Gemeinwohl gerät und den gesunden Fortschritt aufhält. Sie mag unter Umständen als Hüterin der nationalen Tradition gute Dienste leisten, wird aber nur in seltenen Fällen dazu beitragen, daß die Beschlüsse des Parlaments als der geläuterte Volkswille im sozialen Sinne gelten können.

Für die Ordnung und Ruhe im Staate bietet ein Adelshaus erst recht nicht die erforderliche Bürgschaft. Daß es in Monarchien als Stütze der Krone mehr schädlich als nützlich sein kann, haben wir bereits gesehen. Ob es zum Hemmschuh an der

47) I, S. 15.

48) Die württembergische Regierung sagt in der Begründung ihres Verfassungsgesetzes vom 15. Juni 1905: „Die Erste Kammer ist derzeit in der Hauptsache sowohl nach den für ihre Zusammensetzung gegebenen gesetzlichen Vorschriften als nach der tatsächlichen Entwicklung der Verhältnisse eine Vertretung des hohen Adels. Die Beigabe lebenslänglich ernannter Mitglieder hat diesen Charakter nicht wesentlich zu beeinflussen vermocht." (Verhandlungsberichte der württ. Abgeordnetenkammer, Landtag 1904/05, Beilagenband I, Nr. 152, S. 651.)

Gesetzgebungsmaschine geeignet ist, ob es nicht mehr aufreizend als beruhigend wirkt, hängt zunächst von der Stärke der Regierung ab, dann aber auch von den gesellschaftlichen Zuständen des betreffenden Staates. In dieser Hinsicht hat John Stuart Mill in seinen Betrachtungen über Repräsentativverfassung geradezu prophetische Worte gesprochen: „Ein aristokratisches Haus ist nur mächtig bei aristokratischen Gesellschaftszuständen. Das Haus der Lords war einst die stärkste Macht in der englischen Verfassung und die Gemeinen nur ein beschränkender Körper: aber das war zur Zeit, als die Barone fast die einzige Macht außerhalb des Parlamentes waren. Ich kann nicht glauben, daß, bei einem wirklich demokratischen Zustande der Gesellschaft, das Haus der Lords von einigem praktischem Werte als mäßigende Hemmung im demokratischen Triebwerk wäre." Wenn man sich für eine erste Kammer entscheidet, so ist zu wünschen, daß sie „aus Elementen gebildet würde, die, frei von dem Verdachte, einem der Mehrheit feindlichen Klasseninteresse offen zu stehen, geneigt sind, sich dem Klasseninteresse der Mehrheit entgegenzustellen, und die Kammer geeignet machen, ihre Stimmen mit Ansehen gegen die Irrtümer und Schwächen der andern Kammer zu erheben. Diese Bedingungen finden sich augenscheinlich nicht in einem wie das englische Haus der Lords zusammengesetzten Körper. Sobald konventioneller Rang und persönliche Reichtümer nicht länger die Demokraten in Scheu halten, wird ein Herrenhaus bedeutungslos." Die beste Verfassung einer andern Kammer ist nach Mill eine solche, die die meisten, von Klasseninteressen und Vorurteilen der Mehrheit freien, aber an sich das demokratische Gefühl nicht verletzenden Elemente vereint." [49])

Die Voraussicht John Stuart Mills hat sich in England erfüllt. Aus seiner Prophezeihung läßt sich lernen, daß auch in Deutschland, soweit das noch nicht geschehen ist, die Oberhäuser umgebaut werden müssen, wenn sie politische Bedeutung behalten sollen.

49) John St. Mill, Betrachtungen über Repräsentativverfassung, S. 158/163.

II.

Das repräsentative Prinzip.

„Die Stände sind für die Nation, was eine Karte für die äußere Erscheinung des Landes. In ihren Teilen und im ganzen soll das Bild jederzeit die nämlichen Verhältnisse zeigen wie das Original." An diesen Ausspruch Mirabeaus knüpft Bluntschli an, indem er sagt: „Wie die Karte Berge und Täler, Seen und Flüsse, Wälder und Fluren, Städte und Dörfer darstellt, so soll auch der gesetzgebende Körper alle Bestandteile des Volkes und diese als Ganzes gleichsam im Auszuge und je nach den wirklichen Verhältnissen wieder bilden. Die edleren Teile dürfen nicht von den massenhafteren erdrückt, aber auch diese nicht ausgeschlossen werden. Der Wert eines jeden Bestandteils wird bestimmt durch seine Bedeutung in dem Ganzen und für das Ganze. Die Verhältnisse sind organische, der Maßstab ist ein nationaler." [1])

Wenn man dieses Bild als zutreffend anerkennt und daraus mit Bluntschli den Schluß zieht, daß die Vertretung des

1) J. C. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 60.

Volkes eine vollständige sein und alle Bestandteile der Nation umfassen soll,[2]) so ist damit noch nicht, wie es F. A. von Campe versucht,[3]) das Zweikammersystem gerechtfertigt. Es läßt sich sehr wohl eine einzige Kammer denken, in der alle Verschiedenheiten, die der Volkskörper umfaßt, zum Ausdruck kommen. Diese einzige Kammer dürfte allerdings nicht aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht hervorgehen; denn sobald das geschieht, kann das Volk nur als Masse erfaßt werden, ohne Rücksicht auf seine organischen Verhältnisse.

Das „Schibboleth der Revolution", wie Stahl[4]) das allgemeine Stimmrecht genannt hat, ist nun einmal ein wichtiger Bestandteil des modernen Verfassungswesens geworden. Man mag über seinen Wert denken, wie man will: es ist eine gegebene Größe, mit der jeder Politiker rechnen muß, eine Einrichtung, die sich nicht mehr ohne schwere Erschütterung des ganzen Staatslebens beseitigen läßt. Bluntschli hat richtig erkannt, daß das allgemeine und gleiche Stimmrecht den demokratischen Neigungen des Zeitgeistes entspricht, dem Prinzip der Rechtsgleichheit und der möglichst allgemeinen Beteiligung aller Männer an dem öffentlichen Leben: „Es wirkt erhebend auf die großen Volksklassen, erfüllt sie mit politischem Selbstgefühl und bringt sie dem Staate näher. Offenbar geht es parallel mit der allgemeinen Volksbildung und der allgemeinen Wehrpflicht." Den Vorzügen des allgemeinen und gleichen Wahlrechts stehen aber erhebliche Mängel gegenüber. Sie äußern sich darin, daß diese Wahlform „höchstens eine arithmetische Vollständigkeit, nicht eine organische" zustande bringen kann, und daß selbst die Vollständigkeit der Zahl unsicher und täuschend ist. Die Minderheiten werden oft gar nicht, oft nicht im richtigen Verhältnis berücksichtigt. Es besteht keine Bürgschaft dafür, daß die verschiedenen Bestandteile und Interessen eine ihrer Bedeutung für die Nationalwohlfahrt gemäße Vertretung erlangen; weder die politische Einsicht noch die Tüchtigkeit der Gesinnung werden hinreichend beachtet. Vielmehr gibt das allgemeine und gleiche Stimmrecht der „rohen und unerfahrenen, aber zahlreichen Menge die Macht über die gebildete Klasse der Gesellschaft und bedroht so durch seine Quantität die bessere Qualität." Das Problem besteht demnach darin, die Vorzüge zu bewahren und die Mängel zu verbessern.[5])

Es hängt natürlich ganz von den politischen Ansichten des Beobachters ab, ob ihm die Mängel des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes so groß erscheinen, daß sie ein Korrektiv im Gesetzgebungsapparat notwendig machen. Vom Standpunkte der reinen Demokratie aus ist dies nicht möglich, weil ihr zur Vollständigkeit der Repräsentation die Zahl genügt. Konservative Theoretiker scheiden hier ohnehin aus, denn sie verwerfen das freie Stimmrecht überhaupt und bestreiten zudem die Notwendigkeit einer vollständigen Repräsentation. Der gemäßigte Politiker dagegen wünscht, daß die Nation im Parlament nicht nur nach ihrer Quantität, sondern auch nach ihrer Qualität vertreten sei, daß die geistig und wirtschaftlich führende Volksschicht nicht durch die Masse erdrückt werde, daß aber auch keine Klasse die Herrschaft über die andere erhalte. Alsdann gibt es nur zwei Möglichkeiten: entweder lehnt man das allgemeine und gleiche Wahlrecht ab, oder man verlangt neben der Volks-

2) ebenda, S. 57.
3) F. A. v. Campe, Die Lehre von den Landständen, S. 285.
4) F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts, II, S. 441.
5) J. C. Bluntschli, S. 58 u. 59.

kammer, die auf dem gleichen Stimmrecht aller Staatsbürger beruht, ein Oberhaus, das die höheren Interessen des Volkes vertritt.

Soll das Parlament eine möglichst vollständige und gerechte Repräsentation des gesamten Volkes darstellen und daneben das allgemeine und gleiche Stimmrecht beibehalten oder eingerichtet werden, so läßt sich die Notwendigkeit des Zweikammersystems nicht bestreiten. Die Teilung des gesetzgebenden Körpers genügt aber allein noch nicht: das Problem liegt vielmehr in der Bildung des Oberhauses. Wenn die erste Kammer nach den gleichen Grundsätzen zusammengesetzt wird wie die zweite, dann ist sie keine Ergänzung, sondern lediglich eine Neuauflage der Volkskammer, also eine politische Kraftverschwendung. Das Oberhaus muß nach wesentlich anderen Prinzipien gebildet sein als das Unterhaus, muß sich von ihm grundsätzlich unterscheiden, damit die Repräsentation eine vollständige werden kann. Und ferner: wenn neben das Unterhaus, das aus dem freiesten Wahlrecht hervorgeht, eine erste Kammer tritt, die ihrer ganzen Zusammensetzung nach nur eine bestimmte Klasse repräsentiert, so ist damit zwar das Interesse dieser einen Klasse gewahrt, wichtige Teile des Volkes haben aber keine oder doch nur sehr lose Beziehungen zum Parlament. Besteht dagegen, wie Holtzendorff[6]) sagt, die Aufgabe der neueren repräsentativen Gebilde in der Darstellung des Volkes nach der Mannigfaltigkeit und Einheit seiner gesellschaftlichen Bestandteile, dann darf „kein ausschließliches Klasseninteresse unter dem Titel der Volksvertretung" geduldet werden, dann muß das Oberhaus alle organischen Verhältnisse der Nation in gerechten Proportionen berücksichtigen, muß es vor allem diejenigen wichtigen Volksgruppen aufnehmen, die in der zweiten Kammer keinen Platz finden.

Das repräsentative Prinzip stellt demnach das Zweikammersystem vor die Aufgabe, die Nation als solche nach zwei verschiedenen Seiten zu repräsentieren, verlangt aber — im Gegensatz zum ständischen Prinzip —, daß jede der beiden Arten von Repräsentation das Volk als Einheit darstelle, also keine zur Interessenvertretung einer besonderen Klasse werde, und daß ferner keine Klasse von der Repräsentation ausgeschlossen sei. Es läßt sich dann noch über Berufungstitel und Elemente des Oberhauses streiten, aber auch hierfür eine ganz bestimmte Richtlinie gewinnen.

Um die Verschiedenheit der Repräsentationen hervorzubringen, muß auch der Maßstab, der bei der Teilung des gesetzgebenden Körpers angelegt wird, für beide Kammern verschieden sein. Er ist entweder sozialer oder politischer oder gemischter Natur. Der soziale Maßstab sammelt in der einen Kammer die unterschiedslose Masse, in der anderen Kammer ihre sozialen Bestandteile zur Einheit. Der politische Maßstab ist für die eine Kammer die Zahl, für die andere das Gewicht; er beruht auf dem historischen Gegensatze zwischen Quantität und Qualität. Der gemischte Maßstab benützt den sozialen und den politischen zu einer möglichst vielseitigen Darstellung des Volkskörpers und seiner Kräfte.

Dem repräsentativen Prinzip dürfte der gemischte Maßstab am meisten entsprechen, denn das Problem liegt auch hier in der Verbindung aller Eigenschaften, die dem Gesetzgeber von Vorteil sein können. Der mehr zufällige Maßstab von Geburt, Wissen, Besitz, Amt oder Beruf, der bisher vielfach angewandt wurde, reicht

6) F. v. Holtzendorff, Die Prinzipien der Politik, S. 282.

beim repräsentativen Prinzip nur dann aus, wenn es sich in der ersten Kammer auf die Darstellung der sozialen Verschiedenheit des Volkes beschränkt. Soll aber das Oberhaus zugleich die edlen Kräfte der Nation repräsentieren, so muß neben den sozialen Eigenschaften seiner Mitglieder auch noch eine erhöhte politische Leistung verlangt werden, ein Verdienst um Staat oder Gemeinde, hervorragende Befähigung zum öffentlichen Berufe und nicht zuletzt Fühlung mit dem Volke, dessen Interessen auch die Gesetzgeber der ersten Kammer zu vertreten haben. Das Oberhaus wird dem repräsentativen Prinzip am meisten gerecht und ist den allgemeinen Aufgaben des Zweikammersystems am besten gewachsen, wenn die Qualifikation durch Geburt, Wissen, Besitz, Amt, Beruf mit der Qualifikation durch Einsicht, Erfahrung, Verdienst organisch verbunden ist: das Ergebnis des repräsentativen Prinzips würde dann eine Aristokratie des gesamten Volkes sein, die keiner Klasse abgeschlossen gegenübersteht, sondern, wie Georg Waitz verlangt, als die Blüte des Volkslebens angesehen werden kann.[7])

Bei den jüngsten Reformen deutscher Oberhäuser sind die Gedanken, die dem repräsentativen Prinzip zugrunde liegen, bereits in starkem Maße hervorgetreten. In der württembergischen Abgeordnetenkammer verlangte der Kanzler der Universität Tübingen, Dr. v. Schönberg, daß auch die Kammer der Standesherren zu einer Volkskammer werde, und zwar in dem Sinne, daß „durch sie neben und mit der zweiten Kammer, in Ergänzung des allgemeinen gleichen Wahlrechts, in beiden Häusern des Landtages eine wirkliche Vertretung des ganzen Volkes, eine Vertretung aller Klassen und Stände, aller berechtigten Interessen" geschaffen werde.[8]) Die badische Regierung führt in der Begründung ihres Verfassungsgesetzes vom 26. Nov. 1913 unter ihren seitherigen Bedenken gegen die Einführung der direkten Wahl die Besorgnis an, „es möchten eine Anzahl der im geistigen und wirtschaftlichen Leben des Volkes wirksamen und für die Entwicklung des Ganzen bedeutungsvollen Kräfte nicht in ihrem wirklichen Stärkewert im Landtag zum Ausdruck gelangen, sofern die der Volksversammlung durch Wahlen angehörigen Mitglieder ausschließlich im Wege der unmittelbaren und allgemeinen Abstimmung berufen werden."[9]) Für die Aufhebung der letzten noch bestehenden Einschränkung des Wahlrechts und die Einführung der direkten Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer machte daher die Regierung zur conditio sine qua non,[10]) daß durch eine geänderte Zusammensetzung der ersten Kammer den „durch ihre wirtschaftliche, soziale, geistige Bedeutung hervorragenden Gruppen der Bevölkerung, die vielleicht bei den Zufälligkeiten des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts in der zweiten Kammer nicht hinlänglich vertreten sein könnten, jedenfalls in der ersten Kammer" eine Vertretung gesichert werde.[11])

Die neuen ersten Kammern der Landtage von Baden, Württemberg und Hessen werden zwar immer noch sehr vom ständischen Prinzip beeinflußt,[12]) zeigen aber doch die Richtung an, in der sich

[7]) G. Waitz, Grundzüge der Politik, S. 60.

[8]) 28. Juni 1905, Protokollband IV, S. 2633.

[9]) Protokolle der 2. bad. K. 1903/04, 2. Beilagenheft, Drucksache 26a, S. 76.

[10]) Denkschrift der bad. Reg., die Zusammensetzg. der Ständeversammlung betr., 1890, S. 21.

[11]) Minister des Innern Dr. Schenkel in der 2. bad. K. am 4. Juni 1902. (Sitzungsberichte 1901/02, S. 897.)

[12]) Siehe Anhang.

das repräsentative Prinzip bewegt, um zu einer möglichst vollständigen und gerechten Repräsentation zu gelangen. Am wenigsten genügt in dieser Hinsicht das württembergische Oberhaus, während das badische bedeutsame Fortschritte aufweist. Dem Ideal am nächsten könnte vielleicht die erste Kammer von Elsaß-Lothringen kommen, wenn das umfangreiche Ernennungsrecht des Kaisers stets im entsprechenden Sinne angewandt wird. Allerdings zeigt sich bei diesen Reformen die Tendenz, an die Stelle des alten landständischen Elements ein neues berufsständisches Element zu setzen, worin die Gefahr liegt, daß der Staatsgedanke, der in der zweiten Kammer häufig von Parteiinteressen überwuchert wird, nun auch im Oberhause hinter die Berufsinteressen zurücktreten muß. Wenn jedoch alle wichtigen Berufsgruppen in der ersten Kammer zu Worte kommen und an ihre Vertreter nicht nur der soziale, sondern auch der politische Maßstab gelegt wird, wenn ferner andere Elemente, deren Berufung ausschließlich vom staatlichen Prinzip aus erfolgt, das Uebergewicht behalten, dann ist es nicht wahrscheinlich, daß ein so organisiertes Oberhaus zum Schauplatz berufsständischer Interessenkämpfe herabsinkt.

Natürlich begegnet auch die Verwirklichung des repräsentativen Prinzips mancherlei Schwierigkeiten. Es ist überhaupt nicht leicht, eine vollständige Repräsentation des Volkes nach verschiedenen Gesichtspunkten durchzuführen, zumal eine Repräsentation, die allen gerecht wird, zu den politischen Utopien gehört. Aber die relativ beste Repräsentation scheint doch ein Zweikammersystem zu bieten, das nach dem repräsentativen Prinzip eingerichtet ist. Jedenfalls entspricht es dem Zuge unserer Zeit, der fortschreitenden Demokratisierung der Gesellschaft, indem es die ersten Kammern auf eine breitere Basis stellt, in engere Fühlung mit der Nation bringt und dadurch volkstümlicher macht.

Es genügt heute, sagt Georg Jellinek, für ein Oberhaus, das ein wirksamer Faktor im Staatsleben sein will, nicht, daß es auf konservativer Basis aufgebaut ist, vielmehr müssen seine Mitglieder durch irgendeinen Vorzug auf das Volksganze zu wirken verstehen: „Auch ein Herrenhaus muß sich bei demokratischem Unterhause populär zu erhalten wissen. In einer Zeit der Klassengegensätze aber werden die Anschauungen des großgrundbesitzenden Adels, der zwar noch immer bedeutende soziale Herrschaft übt, aber keineswegs soziale Führerrolle besitzt, schwerlich mäßigend auf die Politik der Massenvertreter wirken; die Stimme erleuchteter und sachkundiger Männer hingegen wird niemals ganz ohne Einfluß bleiben."[13]) Die Tendenz der Demokratisierung ist denn auch bei den oberen Kammern zu verfolgen: „Wo immer in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts oder später diese Kammern reformiert wurden, geschah es in einer Milderung ihres aristo- oder plutokratischen Charakters, den Wandlungen der Gesellschaft entsprechend. Wo eine derartige Umgestaltung nicht angestrebt oder erreicht wurde, hat das Oberhaus entweder stets nur geringe politische Bedeutung besessen, oder sie hat eine Verminderung erfahren."[14])

Das Oberhaupt bedarf der Ergänzung aus dem Volke, wenn es nicht aus einem erhaltenden ein erstarrender Organismus werden soll. Ohne starken Rückhalt im Lande ist jede politische Körperschaft

[13]) G. Jellinek, Das österreichische Herrenhaus und seine Reform, S. 368.

[14]) G. Jellinek, Besondere Staatslehre, S. 192.

zur Ohnmacht verurteilt; sie mag vorübergehende Erfolge erzielen, wird sich aber auf die Dauer nicht behaupten können. Die Zeit der alten Oberhäuser ist vorbei. Das ständische Prinzip hat sich überlebt, denn es entspricht nicht mehr den gesellschaftlichen Zuständen und in den meisten Fällen nicht einmal den politischen Machtverhältnissen. Dem repräsentativen Prinzip dagegen scheint die Zukunft zu gehören, weil es sich der sozialen Gliederung der Nation anzupassen vermag und die ersten Kammern durch zahlreiche Fäden mit dem Volke verknüpft. Es hat nicht die Schwächung der Oberhäuser zum Ziele, sondern ihre Stärkung, indem es sie volkstümlicher macht. Das Votum des preußischen Herrenhauses und des bayrischen Reichsrats wird im Volke weniger beachtet als etwa die Stimme der ersten Kammer Badens; es wirkt aufreizend und gefährdet die Existenz dieser Häuser, wenn es sich gegen den übereinstimmenden Willen von Regierung und Volkskammer wendet. In Württemberg und Baden aber hat die volkstümlichere Bildung der ersten Kammern zur Folge gehabt, daß die beiden Häuser erhöhte Rechte in der Finanzgesetzgebung erhielten.[15]) Ihr Einfluß hat sich gehoben, ihr Ansehen im Volke ist gestiegen. An einer Stärkung des Oberhauses im volkstümlichen Sinne ist die ganze Nation interessiert, nicht zuletzt die ersten Kammern selbst.

„Wo ein Geist der Umwälzung erwacht, vielleicht weil notwendige Verbesserungen zu lange verschoben sind, da greift er stets zuerst die Zweizahl der Kammern an." [16]) Dieser Ausspruch Dahlmanns wird mit Vorliebe nur auf die Gegner des Zweikammersystems angewandt, obwohl er doch auch für diejenigen, die es nicht durch „notwendige Verbesserungen" befestigen, eine ernste Mahnung enthält. Der demokratische Strom unserer Zeit wendet sich überall, wo die zeitgemäße Reform der alten Oberhäuser versäumt wurde, gegen das Zweikammersystem selbst, weil es als das Hindernis erscheint für eine den Volksanschauungen und den Volksbedürfnissen entsprechende Repräsentation. Konservative Staatseinrichtungen aber, die einmal ernstlich angefochten werden, haben es sehr schwer, ihre Existenzberechtigung nachzuweisen und sich zu behaupten.

Die allgemeinen Ziele des Zweikammersystems wirken in der öffentlichen Meinung nicht mehr so überzeugend, daß sie allein die Teilung der Legislative rechtfertigen könnten. Soll das Zweikammersystem auch in Zukunft Bestand haben, so wird dies voraussichtlich nur auf dem Wege möglich sein, den das repräsentative Prinzip verzeichnet.

15) G. Jellinek, Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, S. 121.
16) F. C. Dahlmann, Die Politik, I, S. 133.

III.

Das bundesstaatliche Prinzip.

Das bundesstatliche Prinzip kommt nur für zusammengesetzte Staaten, für Bundesstaaten[1]) in Betracht. Es beruht auf der Zahl und Verschiedenheit der Gliedstaaten, die im Bundesstaat

1) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 749: Der Bundesstaat ist ein aus einer Mehrheit von Staaten gebildeter souveräner Staat, dessen Staatgewalt aus seinen zu staatlicher Einheit verbundenen Gliedstaaten hervorgeht.

vereinigt sind. Hier hat das Zweikammersystem den Zweck, das Volk nach seiner Einheit und nach seinen staatlichen Bestandteilen zu repräsentieren.

Im Bundesstaat findet A. Esmein zwei verschiedene Grundbestandteile: „In gewisser Beziehung bilden sie einen einheitlichen Staat, der die ganze Nation in sich begreift; anderseits sind sie aber aus einer Reihe von Einzelstaaten zusammengesetzt, von denen jeder prinzipiell seine innere Souveränität bewahrt. Um dieses zarte Gleichgewicht aufrecht zu erhalten, muß notwendig jeder einzelne dieser Grundbestandteile seine eigene Vertretung haben, ebenso sein eigenes Organ in der Bundesregierung. So entstehen zwei wählbare Kammern: die eine, die nach bestimmten Verhältnissen von der Bevölkerung gewählt wird, vertritt die Nation, insofern man sie als einen einheitlichen und gleichartigen Körper betrachtet; die andere, von der Legislatur oder der Bevölkerung der einzelnen Staaten als Individuen für sich erwählt, vertritt diese, oder vielmehr ebenfalls die ganze Nation, aber insofern sie in einzelne Staaten gegliedert ist. Auch diese zweite Kammer ist auf dem Grundsatze der Gleichberechtigung der Staaten begründet: wie verschieden auch die verhältnismäßige Bedeutung sein möge, jeder Staat erwählt dazu die gleiche Anzahl von Vertretern."[2])

Der ersten Kammer, dem Staatenhaus, Senat oder Bundesrat, ist demnach das Prinzip der Staatensouveränität, der zweiten Kammer, dem Volkshaus, das Prinzip der Nationalsouveränität zugrunde gelegt. Die Senate der Bundesstaaten stellen, wie Bluntschli sagt, nicht die Aristokratie in der Nation dar, gegenüber der Vertretung der Volksklassen, sondern sie gewähren den verbündeten Länderstaaten oder den Regierungen der verbündeten Länder eine Vertretung in dem Gesamtstaat und ergänzen auf diese Weise die gemeinsame Volksvertretung durch einen zweiten repräsentativen Körper.[3]) Sie dienen zur Verkörperung und Rechtfertigung des Bundesgedankens[4]) und schützen die kleinen Gliedstaaten vor der Herrschaft der großen.[5])

Auf dieser Grundlage sind die Parlamente der meisten Bundesrepubliken errichtet. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Venezuela, Argentinien und in der Schweiz wird der Senat bzw. Ständerat von den Staatenlegislaturen, in Brasilien direkt und in Mexiko indirekt vom Volke gewählt.[6]) Der Senat von Nordamerika versieht nicht nur die Funktionen einer ersten Kammer, sondern steht auch als Staatsrat dem Präsidenten zur Seite, den er in seinen vollziehenden und vertragschließenden Befugnissen einschränkt.[7]) Laboulaye sieht im Senat der Vereinigten Staaten das Element der Dauerhaftigkeit, sozusagen das Knochengerüst des politischen Körpers.[8]) Der Senat ist permanent, aber jeder Senator wird nur auf sechs Jahre ernannt, und alle zwei Jahre scheidet ein Drittel der Senatoren aus. Auf diese Weise ist es den Amerikanern gelungen,

2) A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, S. 89.
3) J. C. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 92.
4) J. A. R. Marriott, Second chambers, S. 3.
5) A. Esmein, S. 89.
6) G. Jellinek, Besondere Staatslehre, S. 191.
7) G. Jellinek, Besondere Staatslehre, S. 185.
8) E. Laboulaye, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, III, S. 390.

sowohl das Prinzip der ununterbrochenen Fortdauer als auch das ier Wählbarkeit festzuhalten.[9])

Für die Einführung des Zweikammersystems auf Grund des undesstaatlichen Prinzips stellt A. Esmein einen Unterschied zwischen en Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz fest: „In Amerika war es tatsächlich fast eine durch das Schicksal bedingte Notwendigkeit, daß die Bundeslegislatur in zwei Kammern gegliedert urde, da die englischen Ueberlieferungen vorlagen und die frühere Konstitution der einzelnen Kolonien, bei denen sich gleichsam ein gleichwertiger gemeinsamer Zug einer zweiten Kammer vorfand. In er Schweiz dagegen hatten die einzelnen Kantone und haben sie uch jetzt noch, nur eine einheitliche Versammlung, und der demokratische Geist der Schweizer widerstrebt der Einrichtung von zwei Kammern. Indessen errichtete man in der Verfassung von 1848 die eiden Bundestage, um die Gleichheit und Unabhängigkeit der Kantone zu verteidigen."[10]) Auf einen weiteren Unterschied, der aber ehr den bundesstaatlichen Charakter des Bundesstaates als die undesstaatliche Bedeutung des Senats berührt, weist Georg Jellinek in. Er teilt die Bundesstaaten nach ihrer Entstehungsgeschichte in wei Gruppen: in solche, deren Gliedstaaten vorher staatsrechtlich nverbundene Staaten waren, und in solche, deren Gliedstaaten erst uf Grund bundesverfassungsmäßiger Zulassung sich organisieren onnten.[11]) Zur ersten Gruppe gehören die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Nordamerika, zur zweiten die Vereinigten Staaten von Venezuela, Mexiko, Argentinien, Brasilien. Dieser Unterschied wäre jedoch für die Beurteilung des föderalen Prinzips im Staatenhause nur dann von Belang, wenn die Bildung eines Gliedstaates zu dem Zweck erfolgte, einer bestimmten Landschaft eine esondere Vertretung im Senat zuzichere.

Die Errichtung eines Staatenhauses hat auch der deutschen Nationalversammlung in der Paulskirche zu Frankfurt . M. vorgeschwebt. Dort handelte es sich, wie R. Haym berichtet, m den Wunsch, daß auf dem deutschen Reichstag nicht nur das esamte deutsche Volk, sondern auch die einzelnen Staaten als Staaten ertreten sein sollen: „Es gilt hier, wie in Nordamerika und in der Schweiz das föderale mit dem nationalen Prinzip zu verbinden. Jenes genügt der Mannigfaltigkeit unseres Staatslebens, indem es iese Staaten zugleich zu einem Ganzen verbindet; dieses fordert, aß in einer zweiten Körperschaft die durch die Unterschiede hindurchgehende Volkseinheit sich abspiegele, es stellt die Bürger aller jener Staaten, die deutschen als deutsche, als gehoben zur Nationaleinheit ar." Diese Ansicht hat der alte Jahn „in derber und schlagender Weise, bündig und verständlich" ausgesprochen: Das sei hier gar nicht die Frage, wie ein einziger Staat seinen Haushalt am besten errichte; nsere Aufgabe sei, die Vereinigung von mehreren Staaten zu stiften, ie mit Recht alle ihr besonderes Leben vertreten haben wollten. Ein Staatenhaus müsse daher der deutsche Reichstag unumgänglich aben. Nicht das Staatenhaus, sondern das Volkshaus sei eine Neuerung, eine sehr wichtige freilich und berechtigte. Denn das Volkshaus „soll als Träger der Einheit des Volkes dienen, um diese zu erhalten."[12])

9) E. Laboulaye, III, S. 380.
10) A. Esmein, S. 89.
11) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 754.
12) R. Haym, Die deutsche Nationalversammlung, S. 95.

Die Wünsche der Nationalversammlung sind nun freilich nur zum Teil in Erfüllung gegangen. Auch der deutsche Bundesrat beruht auf dem bundesstaatlichen Prinzip und hat die Bedeutung eines Staatenhauses, aber er ist keine parlamentarische Körperschaft. Ueber sein Wesen täuscht sich Marriott, wenn er den Bundesrat einfach zu den „zweiten" Kammern mit bundesstaatlichem Charakter zählt.[13]) Auch Bluntschli meint, daß der Bundesrat „von der Art" der Senate Nordamerikas und der Schweiz sei, fügt aber doch hinzu, daß er „eher den Charakter einer Zusammenfassung der verbündeten Landesregierungen, bezw. ihrer Gesandten (Kollektivregierung), als den eines wirklichen repräsentativen Staatenhauses" habe.[14]) Bismarck der Schöpfer dieses eigenartigen Gebildes, hat in einer Reichstagsrede vom 1. April 1871 gesagt: „Der Bundesrat ist nach unserer Auffassung recht eigentlich eine Körperschaft, in welcher die einzelnen Staaten zur Vertretung gelangen, die ich nicht als centrifugales Element, aber als die Vertretung berechtigter Sonderinteressen bezeichnen möchte." Und am 19. April desselben Jahres führte der Reichskanzler im Reichstag aus: „Ich weiß nicht, was die Herren bewegt, den Bundesrat in den gesetzgebenden Faktoren nicht mitzuzählen: die Verfassung weist ihm die volle Gleichberechtigung an, und wenn ich sage, er wiegt schwerer als ein gewöhnliches Erstes Haus, so ist das, weil er zugleich ein Staatenhaus im vollsten Sinne des Wortes ist."[15]) Paul Laband bestreitet entschieden und überzeugend die Aehnlichkeit des Bundesrats mit einem Oberhause oder Staatenhause: „Der Bundesrat steht zu jeder Art von parlamentarischer Körperschaft im schroffen Gegensatz; denn die Mitglieder des Bundesrates stimmen nicht nach freier, individueller Ueberzeugung, sondern nach den ihnen erteilten Instruktionen. Jeder Vergleich zwischen dem Bundesrate und einem Staatenhause sieht gänzlich ab „von dem Wesen der Institution, von ihrem staatsrechtlichen Charakter, und faßt nur faktische, zufällige Aehnlichkeiten ins Auge."[16]) Meyer-Anschütz sagen, daß der Bundesrat dem Reichstag gegenüber nicht die Rolle eines zweiten Faktors der Repräsentation einnimmt, sondern lediglich diejenige Stellung, die im konstitutionellen Staate die Regierung besitzt.[17]) Schon ein mehr äußerliches Moment zeigt übrigens, daß der Bundesrat nicht als eine Art Oberhaus betrachtet werden darf, denn ihm fehlt, was alle parlamentarischen Körperschaften gemeinsam haben: die Oeffentlichkeit. Trotzdem kann auch der Bundesrat die politischen Aufgaben einer ersten Kammer erfüllen. Daß er es tut, lehrt die Geschichte der Gesetzgebung im Reiche.[18])

13) J. A. R. Marriott, S. 3.
14) J. C. Bluntschli, S. 92.
15) L. Kuhlenbeck, O. v. B., Reden und Aussprüche zur deutschen Reichsverfassung, S. 15 ff.
16) P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 215.
17) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 426.
18) Bismarck selbst hat dem Bundesrate die hemmende Aufgabe eines Oberhauses zugewiesen. In einer Reichstagsrede vom 19. April 1871 deutete er an, daß man bei der Schaffung des Bundesrats auch den Zweck im Auge hatte: „ein Gegengewicht und einen Schutz zu gewähren gegen die Gefahren, die das allgemeine Stimmrecht in seiner vollsten Ausbeutung in sich bergen kann." Nach seiner Ansicht hätte aber ein gewöhnliches Herrenhaus diese Aufgabe nicht erfüllen können: „wenn eine frisch durch Wahlen legitimierte, den Anspruch einer Vertretung des gesamten Volks in sich tragende Versammlung das Gegenteil votiert,

Anhang.

Die ersten Kammern Deutschlands.

Im deutschen Reiche haben die sechs größten Bundesstaaten und Elsaß-Lothringen das Zweikammersystem. Die übrigen Bundesstaaten begnügen sich mit einer einzigen Kammer, haben aber zum Teil in einer Herrenbank das erhaltende und hemmende Prinzip des Oberhauses übernommen.[1] In den freien Städten steht der Senat als Regierung der Bürgerschaft als Volksvertretung gegenüber.[2]

Das preußische Herrenhaus.

Das preußische Herrenhaus ist auf Grund einer kgl. Verordnung vom 12. Oktober 1854 berufen, die nach der Verfassung nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Ueber die Zusammensetzung des Hauses sagt die Verfassung nur: „Die Erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft.“[3]

Nach der neuen Ausgabe von Kürschners Staatshandbuch[4] setzt sich das Herrenhaus folgendermaßen zusammen:

1. Die großjährigen königlichen Prinzen, sofern sie vom Könige berufen werden.
2. Erbliche Mitglieder:
   a) Das Haupt des fürstlichen Hauses Hohenzollern
   b) 22 Häupter der früher reichsständischen Häuser
   c) 93 andere Mitglieder mit erblicher Berechtigung
3. Lebenslängliche Mitglieder:
   A. Die Inhaber der vier großen Landesämter
   B. 93 aus königlichem Vertrauen berufene Mitglieder

dann brauche ich ein schwereres Gegengewicht. Das haben wir im Bundesrat.“ Bluntschli (Allgemeines Staatsrecht, S. 92) meint, daß der Bundesrat doch auch die Funktionen eines wirklichen repräsentativen Staatenhauses besorgt. Auch Laband (Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 215) hält nicht für ausgeschlossen, daß der Bundesrat „tatsächlich im Reich in einzelnen Richtungen ähnliche Dienste wohl zu leisten vermag, wie sie von einem Oberhause oder Staatenhause geleistet werden können“. Und Staatssekretär Dr. Delbrück hat in der Reichstagssitzung vom 26. Jan. 1911 (Stenograph. Berichte, S. 4219) dem Bundesrat bezeugt, daß „er in hohem Maße geeignet ist, an sich die Arbeiten zu leisten, die man auch von einer Ersten Kammer verlangt“.

[1] F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts, II, 2, S. 430.

[2] Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, S. 47. — G. Seelig, Hamburgisches Staatsrecht, S. 49/50.

[3] Tit. V, Art. 65—68.

[4] Kürschners Staats-, Hof- und Kommunalhandbuch des Reichs und der Einzelstaaten, herausgegeben von W. Gier, 28. Auflage, 1913, S. 259 ff.

C. 180 auf Präsentation berufene Mitglieder:
   a) 3 aus den zur Herrenkurie berufenen Stiftern
   b) 8 aus den Grafenverbänden
   c) 18 aus den mit Präsentationsrecht beliehenen Geschlechtern
   d) 90 aus den Landschaftsbezirken des alten und befestigten Grundbesitzes
   e) 10 aus den Universitäten
   f) 51 aus den Städten.

Der König hat bis jetzt das Recht der Berufung von Mitgliedern seines Hauses nicht ausgeübt; auch die Stimme des fürstlichen Hauses Hohenzollern ruht zur Zeit. Außerdem ruhen: 10 Stimmen der Standesherren, 28 Stimmen der anderen Mitglieder mit erblicher Berechtigung, 3 Stimmen der großen Landesämter wegen zweifacher Berechtigung und 1 Stimme des alten und befestigten Grundbesitzes. Das Haus umfaßt demnach zur Zeit 350 Mitglieder. Ihre Zahl kann durch königliche Berufung beliebig vergrößert werden.

Von den 350 Mitgliedern sind die 77 erblichen ohne weiteres dem Adel zuzurechnen, ebenso der eine Inhaber eines Landesamts, die 3 Stifter und die 26 Vertreter der Grafenverbände und der besonders bevorzugten Geschlechter. Unter den 90 Vertretern des alten und befestigten Grundbesitzes befinden sich zur Zeit nur zwei Bürgerliche; die übrigen gehören durchweg dem Kleinadel an. Diese 90 Mitglieder des Herrenhauses werden von den 56 Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes präsentiert. Zur Abstimmung in den Verbänden sind nur die Besitzer solcher Rittergüter berechtigt, die seit mindestens fünfzig Jahren zum Besitze einer und derselben Familie gehören oder durch Erbordnung in männlicher Linie befestigt sind.[5] Es ist also dem bürgerlichen Element sehr erschwert, mit Hilfe des Grundbesitzes in das Herrenhaus zu gelangen. Für das Bürgertum bleiben nur die Kategorien der Universitäts- und Städtevertreter und der aus königlichem Vertrauen berufenen Mitglieder übrig. Aber auch unter den vom König auf Lebenszeit ernannten „Herren“ befinden sich 40, die dem Adel zuzuzählen sind.

Demnach setzt sich das preußische Herrenhaus gegenwärtig aus 116 bürgerlichen und aus 234 adeligen Mitgliedern zusammen, wobei der adelige Grundbesitz weitaus das Uebergewicht hat. Wenn sich auch fortwährend kleine Verschiebungen ergeben, so darf doch im allgemeinen daran festgehalten werden, daß ein Drittel des Hauses dem Bürgertum, zwei Drittel dem Adel angehören. Mit der sozialen Gliederung des Volkes und den tatsächlichen Machtverhältnissen des Landes steht dieses Bild zweifellos nicht im Einklang.

Der bayrische Reichsrat.

Die bayrische Kammer der Reichsräte besteht aus folgenden Mitgliedern:[6]

1. 16 volljährige Prinzen des Königshauses
2. 2 Kronbeamte
3. 2 Erzbischöfe (München-Freising und Bamberg)
4. 16 Häupter der ehemals reichsständischen (fürstlichen und gräflichen) Familien

[5] Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, S. 71.

[6] Kürschner, S. 181.

5. 1 vom König ernannter Bischof und der Präsident des protestantischen Oberkonsistoriums
6. 31 erbliche Mitglieder
7. 18 vom König auf Lebenszeit ernannte Mitglieder.

Die Gesamtzahl der Reichsräte beträgt demnach zur Zeit 87. Davon gehören nur die 4 geistlichen Würdenträger und 11 lebenslängliche Mitglieder, also insgesamt 15 Reichsräte bürgerlichen Familien an. Die übrigen 72 (einschließlich der königlichen Prinzen) sind samt und sonders dem Adel zuzuzählen. Das Verhältnis von 15 : 72 kann sich ohne gründliche Reform nicht wesentlich verschieben, da das Berufungsrecht des Königs außerordentlich beschränkt ist.

Zu erblichen Reichsräten können nur adelige Gutsbesitzer ernannt werden. Die Zahl der lebenslänglichen Reichsräte darf den dritten Teil der erblichen nicht übersteigen. Bei der Berechnung des Zahlenverhältnisses sind die Standesherren und die geistlichen Würdenträger den erblichen Reichsräten zuzuzählen. Die Prinzen und die Kronbeamten, die nicht zugleich wegen ihrer Besitzungen Reichsräte sind, werden weder zu den erblichen noch zu den lebenslänglichen gerechnet. Zu neuen Reichsräten dürfen nur solche Personen ernannt werden, die entweder dem Staate ausgezeichnete Dienste geleistet haben oder von adeliger Geburt sind oder Vermögen besitzen.[7])

Die Zahl der vom Könige berufenen lebenslänglichen Reichsräte hat ihre Höchstgrenze bereits erreicht. Neue Ernennungen sind also nur mehr im Todesfalle möglich oder dann, wenn gleichzeitig die Zahl der erblichen Reichsräte entsprechend vermehrt wird. Die wenigen Verdienstgrößen, die den bayrischen Reichsrat zieren, ändern an seinem Charakter eines reinen Adelshauses nichts.

Die erste Kammer Sachsens.

Die erste Kammer des sächsischen Landtags setzt sich zur Zeit aus 48 Mitgliedern zusammen. Sie verteilen sich[8]) wie folgt:

1. 2 volljährige Prinzen des kg. Hauses
2. Je ein Vertreter des Hochstifts Meißen und des Collegiatstifts zu Wurzen
3. 5 Besitzer bestimmter Herrschaften
4. 1 Abgeordneter der Universität Leipzig
5. 3 geistliche Würdenträger
6. 12 auf Lebenszeit gewählte Abgeordnete der Besitzer von Rittergütern und anderen größeren ländlichen Gütern
7. 10 vom König nach freier Wahl auf Lebenszeit ernannte Rittergutsbesitzer
8. Die erste Magistratsperson der Städte Dresden und Leipzig
9. Die erste Magistratsperson in 6 vom König bestimmten Städten
10. 5 vom König nach freier Wahl auf Lebenszeit ernannte Mitglieder.

Von diesen 48 Mitgliedern gehören 19 dem Geburtsadel an. Es überwiegt also in der ersten Kammer Sachsens das bürgerliche Element. Dagegen ist dem Grundbesitz (29 Vertreter) ein für das industriereiche Land übermäßiger Einfluß auf die Gesetzgebung ein-

7) Bayr. Verfassungsurkunde, Tit. VI, § 3—4.

8) Kürschner, S. 386. — Kürschner verzeichnet unter den Mitgliedern des kgl. Hauses, die der 1. K. angehören, nur den Prinzen Joh. Georg. Dazu ist vor kurzem noch der Kronprinz gekommen.

geräumt. Handel und Industrie entsenden keine Vertreter in die erste Kammer, sind aber vom König bei der Ausübung seines Ernennungsrechtes ausschließlich berücksichtigt worden. Allerdings ist das freie Berufungsrecht des Königs auf 5 Mitglieder beschränkt.

Die erste Kammer Württembergs.

Die erste Kammer des württembergischen Landtags besteht aus 51 Mitgliedern, die sich folgendermaßen[9]) zusammensetzen:

1. 4 Prinzen des königl. Hauses
2. 20 Häupter standesherrlicher, fürstlicher und gräflicher Häuser
3. 6 vom König auf Lebenszeit ernannte Mitglieder
4. 8 Mitglieder des ritterschaftlichen Adels
5. 6 Vertreter der Kirchen
6. 2 Vertreter der Hochschulen
7. 2 Vertreter des Handels und der Industrie, 2 Vertreter der Landwirtschaft und 1 Vertreter des Handwerks.

Der Geburtsadel überwiegt mit 32 Stimmen sehr erheblich das Bürgertum, aus dem nur 19 Mitglieder der ersten Kammer hervorgegangen sind. Wenn Landstandschaftsrechte auf andere Weise als durch freiwilligen Entschluß dauernd wegfallen, erhöht sich dementsprechend die Höchstzahl (6) der von dem König auf Lebenszeit zu ernennenden Mitglieder.[10]) Es können sich also kleine Verschiebungen ergeben, die aber an dem Charakter des Hauses wenig ändern werden.

Die erste Kammer Badens.

Die Erste Kammer des badischen Landtags besteht aus folgenden Mitgliedern: [11])

1. 1 Prinz des großherzoglichen Hauses
2. 6 Häupter standesherrlicher Familien
3. 2 Vertreter der Kirchen
4. 8 Abgeordnete des grundherrlichen Adels
5. 3 Abgeordnete der Hochschulen
6. 6 Abgeordnete der gesetzlich organisierten Berufskörperschaften (3 von den Handelskammern, 2 von der Landwirtschaftskammer, 1 von den Handwerkskammern gewählt)
7. 3 Vertreter der Städte und 1 Vertreter der Kreisausschüsse
8. 8 vom Großherzog ernannte Mitglieder.

Von diesen 38 Mitgliedern sind 15 adeliger und 23 bürgerlicher Abstammung. In der ersten Kammer Badens überwiegt also das Bürgertum, dem auch die vom Großherzog ernannten Mitglieder angehören. Die Zahl der großherzoglichen Berufungen ist auf 8 festgesetzt, wovon 2 höhere richterliche Beamte sein müssen, die übrigen ohne Rücksicht auf Stand und Geburt ernannt werden sollen. Die Ernennung der vom Großherzog berufenen Mitglieder erfolgt — mit Ausnahme der zwei Richter, die auf die Dauer ihres Amtes ernannt werden — ebenso wie die Wahl der Abgeordneten, der Grundherren, der Hochschulen, der Berufskörperschaften, der Städte und Kreise für die vierjährige Landtagsperiode.[12])

9) Kürschner, S. 430.

10) Württemberg. Verfassungsurkunde, § 130.

11) Badischer Geschäftskalender 1914, S. 203.

12) Bad. Verfassungsurkunde, § 31 u. 32.

Die Erste Kammer Hessens.

Die Erste Kammer des hessischen Landtags umfaßt die folgenden 38 Mitglieder:

1. 16 Häupter standesherrlicher Familien
2. Der Familiensenior der Freiherrn Riedesel
3. 2 Vertreter der Kirchen
4. 2 Vertreter der Hochschulen
5. 2 Abgeordnete des angesessenen Adels
6. 12 vom Großherzog auf Lebenszeit berufene Mitglieder
7. 1 Vertreter des Handels und der Industrie, 1 Vertreter der Landwirtschaft und 1 Vertreter des Handwerks.

In dieser Kammer halten sich Adel und Bürgertum die Wage. Das freie Ernennungsrecht des Großherzogs ist auf 12 Mitglieder begrenzt.

Die Erste Kammer von Elsaß-Lothringen.

Die Erste Kammer des Landtags von Elsaß-Lothringen zählt zur Zeit 42 Mitglieder,[13]) die in folgende Kategorien zerfallen:

1. 5 Mitglieder kraft ihres Amtes: die Bischöfe zu Straßburg und Metz, die Präsidenten des protestantischen Oberkonsistoriums, des reformierten Synodalvorstandes und des Oberlandesgerichts.
2. 18 gewählte Mitglieder: 1 von der Universität Straßburg, 1 von den israelitischen Konsistorien, je 1 von den Städten Straßburg, Metz, Kolmar und Mülhausen, je 1 von den Handelskammern zu Straßburg, Metz, Kolmar und Mülhausen, 6 vom Landwirtschaftsrat, 2 von der Handwerkskammer.
3. 19 vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats ernannte Mitglieder.

Diese Kammer ist das einzige deutsche Oberhaus, das keine erblichen Mitglieder hat. Im ganzen Hause befinden sich nur 5 Angehörige des Geburtsadels, und zwar ausschließlich in der vom Kaiser berufenen Kategorie. Vom alteingesessenen Adel mußte, mit wenigen Ausnahmen, abgesehen werden, weil er der Träger der französischen Propaganda ist und durch seine Berufung in die Erste Kammer ihren Zweck, eine Stütze der deutschen Politik zu sein, vereiteln könnte.

Die Zahl der vom Kaiser ernannten Mitglieder darf die der übrigen nicht übersteigen, hat also ihre Höchstgrenze beinahe erreicht. Sie wird sich entsprechend erhöhen, sobald durch Reichs- oder Landesgesetz eine Arbeitervertretung geschaffen und damit die in der Verfassung vorgesehene Möglichkeit gegeben ist,[14]) den gewählten Mitgliedern drei Vertreter des Arbeiterstandes anzuschließen. Da das Mandat der gewählten und ernannten Mitglieder sich nur auf die Dauer von fünf Jahren erstreckt und im Falle der Auflösung der Ersten Kammer sofort erlischt, steht es in der Macht des Kaisers, unter Umständen eine wesentlich veränderte Zusammensetzung des Hauses zu veranlassen.

13) Kürschner, S. 217.
14) Verf.-G. v. 31. Mai 1911, § 6, III.

Lebenslauf.

Ich wurde am 5. September 1876 in Regensburg als der Sohn des Kaufmanns Otto Foehr und seiner Gattin Babette, geb. Meyer, geboren. Nach Besuch der allgemeinen Volksschule trat ich in das humanistische Gymnasium ein, das ich im Jahre 1897 in Burghausen absolvierte. Vom Wintersemester 1897/98 bis zum Wintersemester 1902/03 war ich an den Universitäten München, Würzburg und Erlangen immatrikuliert, im Sommersemester 1906 an der Universität Jena, von 1911 bis 1914 an der Universität Heidelberg als Hörer zugelassen. Ich hörte Vorlesungen aus den Gebieten der Rechts- und Staatswissenschaften, der Geschichte, Literatur und Philosophie, u. a. bei den Professoren v. Amira, v. Heigel, Hellmann, Lipps, Munker und J. Ranke (München), v. Burckhard, Mayer, Meurer, und v. Schanz (Würzburg), Eheberg, Hellwig und Rehm (Erlangen), Anton, Eucken und Riedner (Jena), Cartellieri, Fleiner, Gothein, Hampe, Neumann, Oncken und Thoma (Heidelberg).

Nachdem ich schon während meiner Studienzeit mich für den journalistischen Beruf entschieden hatte, war ich im Jahre 1903 zunächst als freier Journalist in München tätig, dann als Volontär in der Redaktion der Fränkischen Zeitung in Ansbach. Von Nov. 1904 bis zum Dez. 1907 gehörte ich der Redaktion der Jenaischen Zeitung in Jena als politischer Redakteur an. Am 1. Januar 1908 trat ich in die Redaktion der Münchner Neuesten Nachrichten ein, deren bayrischen politischen Teil ich bis zum Dezember 1910 als verantwortlicher Redakteur leitete. Im Januar 1911 übernahm ich die Chefredaktion des Heidelberger Tageblatts.

Der Heidelberger Hochschule und ihren Dozenten bin ich für die mir gebotene Gelegenheit zu wissenschaftlicher Fortbildung außerordentlich dankbar. Herrn Professor Dr. Thoma bin ich für die Anregung zu meiner Abhandlung über die Rechtfertigung des Zweikammersystems und für die freundliche Förderung meiner Arbeit zu besonderem Danke verpflichtet.

MSH 27676

END OF
TITLE